

N° 495

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juin 2015

# RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2015,*

Par M. Claude BÉRIT-DÉBAT,  
Président de la délégation du Bureau  
chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études



---

## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>APPLICATION DES LOIS : LES POINTS MARQUANTS DE L'ANNÉE<br/>PARLEMENTAIRE 2013-2014</b> .....                                       | 5            |
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....   | 7            |
| <b>LES DONNÉES RÉCAPITULATIVES DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS</b> .....   | 11           |
| 1. <i>Session 2013-2014 : une production législative soutenue</i> .....   | 11           |
| 1. <i>Le taux d'application par loi</i> .....   | 12           |
| 2. <i>Le décompte par mesures à prendre</i> .....   | 14           |
| 3. <i>La tendance pluri-annuelle sur la XIV<sup>ème</sup> législature</i> .....   | 15           |
| 4. <i>Les délais moyens de parution des mesures d'application</i> .....   | 16           |
| 5. <i>Un réel « point noir » relevé par les commissions : la présentation des rapports<br/>        demandés au Gouvernement</i> ..... | 16           |
| <b>COMMUNICATION DU PRÉSIDENT CLAUDE BÉRIT-DÉBAT EN<br/>CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS (27 MAI 2015)</b> .....                             | 19           |
| <b>LES BILANS DES SEPT COMMISSIONS PERMANENTES</b> .....  | 23           |
| • Commission des affaires économiques .....   | 25           |
| • Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées .....  | 99           |
| • Commission des affaires sociales .....  | 121          |
| • Commission de la culture, de l'éducation et de la communication .....   | 163          |
| • Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement<br>et de l'aménagement du territoire .....                | 199          |
| • Commission des finances .....   | 233          |
| • Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du<br>règlement et d'administration générale .....   | 297          |
| <b>ANNEXES</b> .....  | 359          |



## APPLICATION DES LOIS : LES POINTS MARQUANTS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2013-2014

Cette année, les bilans établis par les sept commissions permanentes du Sénat sur la mise en application des lois de leur ressort, ainsi que les statistiques récapitulatives de l'application des lois telles qu'elles résultent des décomptes concordants tenus d'un côté par le Secrétariat général du Gouvernement, de l'autre par les services du Sénat, font apparaître **sept points marquants** :

① **Les indicateurs-clés de l'application des lois au titre de l'année parlementaire 2013-2014 restent dans l'ensemble comparables à ceux de la précédente session.** Sans être optimaux, ils sont nettement meilleurs que ceux constatés avant 2010.

② **Le taux de parution des textes d'application nécessaires à la mise en œuvre des mesures législatives votées sous la XIV<sup>ème</sup> législature** (c'est-à-dire depuis le 20 juin 2012) **atteint environ 65 %**, avec toutefois des écarts significatifs entre les commissions permanentes. Pour la seule année parlementaire 2013-2014, ce taux s'élève à 55 %, mais il ne s'agit que d'un « instantané » au 31 mars 2015, n'intégrant pas les textes d'application publiés après cette date ou encore à paraître.

③ **Sur les lois 120 lois adoptées depuis le début de la XIV<sup>ème</sup> législature**, la tendance constatée l'an dernier se confirme, avec **environ 90 % de lois déjà mises en application partielle ou totale.** Ce pourcentage atteint même 94 % pour les lois de la seule année parlementaire 2013-2014.

④ **Le délai moyen de parution des décrets d'application est raisonnable**, même s'il excède un peu les six mois prévus par la réglementation en vigueur : **il tourne autour de 8 mois et 5 jours.**

⑤ Selon le constat établi par pratiquement toutes les commissions permanentes, **le taux de présentation des rapports demandés par le Parlement reste cette année encore très médiocre.** Sur la moyenne des dix dernières sessions, seulement 60 % des lois demandant un rapport ont été suivies d'effet.

⑥ Lors du Conseil des ministres du 22 décembre 2014, l'application des lois a été posée comme « *un paramètre important de l'action gouvernementale* » ; depuis lors, elle y fait l'objet d'une communication mensuelle, présentée par le **Secrétaire d'État aux Relations avec le Parlement.**

⑦ Plusieurs Présidents de commissions permanentes ont déploré que **certains règlements d'application -décrets ou circulaires- ne sont pas conformes à l'intention du législateur** et n'assurent donc pas une mise en œuvre fidèle des mesures législatives qu'ils sont censés appliquer.



---

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat va organiser dans quelques jours un débat de contrôle sur l'application des lois, en présence du Gouvernement représenté par le secrétaire d'État aux relations avec le Parlement, M. Jean-Marie Le Guen.

Si l'organisation en séance plénière d'un débat annuel sur ce thème est relativement récente, en revanche **le Sénat est en pointe depuis longtemps sur le suivi de l'application des lois.**

En effet, les décisions du Parlement, telles qu'elles sont traduites dans les lois, ne sont bien souvent pas applicables d'elles-mêmes et nécessitent, en aval de la procédure législative, la parution de textes réglementaires d'application, qui relève de la responsabilité des ministères.

En principe, ces textes d'application doivent être publiés dans les six mois qui suivent la promulgation de la loi, mais la réalité se révèle assez éloignée de la théorie, avec des délais de parution souvent beaucoup plus longs que prévu ; parfois, certains décrets ne sont même finalement jamais pris, paralysant la mise en œuvre effective de la loi.

**Cette question de l'application des lois est donc un enjeu très important, car à quoi bon faire des lois, si elles doivent rester lettre morte en tout ou partie ?**

C'est pourquoi, dès les années 1970, notre assemblée a mis en place des procédures et des outils permettant à ses commissions permanentes de suivre en temps réel, pour chaque article de loi, la publication des décrets et des arrêtés attendus.

Ces procédures ont été informatisées depuis une trentaine d'années, avec une application dédiée -la base APLEG- qui permet de comparer les données réunies par les commissions permanentes du Sénat et les décomptes effectués de son côté par le Secrétariat général du Gouvernement.

Tous les ans, une synthèse des observations des commissions est effectuée, de manière à fournir au Sénat, à partir de quelques indicateurs-clés, un aperçu d'ensemble sur la manière dont le Gouvernement s'acquitte des obligations qui lui incombent dans ce domaine.

Au fil des années, plusieurs formules ont été expérimentées pour l'établissement de cette synthèse, toujours en étroite coordination avec les commissions permanentes. Entre 2011 et 2014, cette tâche avait été confiée à un organe *ad hoc* présidé par notre collègue David Assouline, qui s'en est acquitté de manière excellente, comme le Président Gérard Larcher a eu plusieurs fois l'occasion de le souligner - et dont je souhaite moi-même saluer ici le travail de qualité.

Mais cette expérience n'a pas été reconduite lors du renouvellement triennal d'octobre 2014, dans le souci de restituer aux commissions permanentes la plénitude de leurs prérogatives de contrôle sur un domaine où elles sont indiscutablement les mieux placées, puisqu'elles ont eu à connaître dès le départ les lois dont il faut vérifier la mise en application en aval.

Cette année, le Bureau du Sénat m'a confié le travail de synthèse en ma qualité de Vice-Président de la délégation du Bureau au travail parlementaire et au contrôle, qui a travaillé en liaison avec la Conférence des Présidents, preuve de l'intérêt que toutes les instances du Sénat portent à cette question.

Pour préparer son bilan récapitulatif, votre rapporteur a entendu au Sénat le 19 mai 2015 le nouveau Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, au cours d'une intéressante audition à laquelle il avait d'ailleurs convié les présidentes et présidents des sept commissions permanentes ou leur représentant (le compte rendu de cette audition figure en annexe du présent rapport). Sur le plan technique, la direction de la législation et du contrôle a -comme les années précédentes- recoupé ses chiffres avec ceux du Secrétariat général du Gouvernement, aboutissant à des résultats concordants.

Le bilan récapitulatif qui en résulte a été communiqué à la Conférence des Présidents du mercredi 27 mai 2015 (*cf. infra*). Les données complémentaires figurant dans le présent rapport ont pour but de jeter un éclairage plus précis sur certains indicateurs-clés de l'année et, pour certains, de les resituer dans une perspective pluriannuelle.

Globalement, ce bilan récapitulatif montre que **le taux d'application des lois de la XIV<sup>ème</sup> législature tourne aujourd'hui aux alentours de 60 % à 65%**, même s'il ne faut pas faire abstraction d'écarts parfois notables relevés par plusieurs commissions permanentes. Ce taux, s'il peut sembler insuffisant -on reste dans la fourchette moyenne des cinq dernières années- est cependant largement meilleur que les pourcentages très médiocres d'avant 2010, entre seulement 15 et 30 %.



---

Par ailleurs, les délais moyens de publication constatés l'an dernier se rapprochent de l'objectif des six mois : 86 % sont sortis en moins d'un an, dont 30 % dans les 6 mois. Au total, **le délai moyen de parution des décrets d'application tourne autour de 8 mois et 5 jours**, avec évidemment des écarts importants selon la complexité des textes à prendre et le plan de charge des différents ministères, comme l'a bien montré l'audition du Secrétaire général du Gouvernement.

Lors de cette audition, plusieurs présidents de commission permanente ont aussi posé le problème, non pas de l'existence mais du contenu des textes d'application, car la manière dont une loi s'applique réellement peut dépendre des choix et des solutions retenus par les rédacteurs de ces textes. Comme l'a souligné le Président Jean-Claude Lenoir, président de la commission des Affaires économiques, cette question se pose en particulier pour les circulaires d'application, dont « *il arrive que des circulaires n'interprètent pas la loi dans l'esprit de ce que le législateur a voulu faire* ».

Dans le bilan de cette année, **le vrai « point noir » est le taux de présentation des rapports demandés par le Parlement**, puisque sur la moyenne des dix dernières sessions, seulement 60 % des lois demandant un rapport ont été suivies d'effet. Cette situation est dénoncée par presque toutes les commissions permanentes.

Peut-être les parlementaires demandent-ils trop de rapports ? C'est aussi, bien souvent, la concession accordée par le Gouvernement en échange du retrait d'un amendement... Mais le constat est là : **quelles qu'en soient les raisons -bonnes ou mauvaises- le défaut de remise des rapports demandés par le Parlement est un manquement regrettable** auquel il conviendrait de remédier.

\*

\*   \*

Telles sont les principales tendances mises en lumière dans le présent bilan annuel, qui récapitule dans une première partie les chiffres de mise en application des lois promulguées au cours de la période de référence, c'est-à-dire l'année parlementaire du 1er octobre 2013 au 30 septembre 2014.

En seconde partie, le rapport présente *in extenso* les bilans particuliers d'application des lois établis par chacune des sept commissions permanentes du Sénat sur les textes de son ressort.



## LES DONNÉES RÉCAPITULATIVES DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

Le tableau récapitulatif ci-après retrace la mise en application des lois de la précédente session<sup>1</sup>, promulguées du 1er octobre 2013 au 30 septembre 2014.

|  |                            |
|--|----------------------------|
| <b>Nombre de lois</b> <sup>(a)</sup> promulguées durant l'année parlementaire  | <b>66</b>                  |
| <b>Taux de mise en application totale ou partielle des lois de la XIV<sup>ème</sup> législature</b> <sup>(b)</sup>   | <b>90 %</b>                |
| <b>Taux de mise en application des lois de l'année parlementaire :</b><br>- pourcentage rapporté au nombre de lois<br>- pourcentage de parution des textes d'application nécessaires à la mise en œuvre des mesures législatives | <b>94 %</b><br><b>55 %</b> |
| <b>Taux de présentation des rapports (période 2004-2014)</b> <sup>(c)</sup><br>- nombre de lois ayant prescrit un ou plusieurs rapports<br>- pourcentage de dépôt  | <b>199</b><br><b>57 %</b>  |

<sup>(a)</sup> Hors lois de ratification ou d'approbation de conventions internationales

<sup>(b)</sup> Période du 20 juin 2012 au 30 septembre 2014 - pourcentage en nombre de lois

<sup>(c)</sup> Du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 30 décembre 2014 - hors rapports « de l'article 67 »

### 1. Session 2013-2014 : une production législative soutenue

Au total, au **cours de la période de référence, 66 lois ont été promulguées** (hors conventions internationales), **dont 40 % de lois d'initiative parlementaire. Le Sénat, avec 9 propositions de loi, a été l'an dernier à l'origine de presque une loi sur sept.**

Ces chiffres expriment la tendance déjà observée les années précédentes d'un haut niveau d'activité législative, même s'il varie assez sensiblement d'une commission à l'autre.

---

<sup>1</sup> Lois promulguées entre le 1er octobre 2013 et le 30 septembre 2014 (hors lois de ratification ou d'approbation de conventions internationales - la liste complète de ces lois figurant en annexe) et mesures réglementaires parues jusqu'au 31 mars 2015 inclus (soit six mois plus un jour franc après le 30 septembre 2014) ; cette périodicité a été fixée en 2013 en coordination avec le Secrétariat général du Gouvernement.

Ainsi, comme le constate son Président, M. Philippe Bas, la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale a examiné, à elle seule, 40 % des lois votées durant la session parlementaire 2013-2014 (hors conventions internationales).

*Évolution quinquennale du nombre de lois promulguées  
(hors conventions internationales)*

| Année parlementaire                              | 2009-2010     | 2010-2011     | 2011-2012     | 2012-2013    | 2013-2014    |
|--|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Nombre de lois promulguées                       | 56            | 64            | 57            | 50           | 66           |
| <i>dont issues de propositions de loi (en %)</i> | <i>(37 %)</i> | <i>(23 %)</i> | <i>(47 %)</i> | <i>(38%)</i> | <i>(40%)</i> |

**La production législative a un fort impact sur l'application des lois**, le nombre des textes d'application étant plus ou moins proportionnel au nombre des lois à mettre en œuvre, même si le lien n'est pas mécanique et si le travail de préparation des décrets pèse inégalement sur les ministères, avec une charge particulière concentrée sur quelques secteurs comme la Justice, l'Intérieur, les Affaires sociales ou l'Environnement. En outre à nombre égal, **les nouvelles lois ont tendance à être de plus en plus longues** (elles comptaient 20 articles en moyenne dans les années 1990 contre près de 40 depuis une décennie).

Comme l'a fait remarquer le Secrétaire général du Gouvernement lors de son audition, « *la production législative de 2014 a donné lieu à 300 articles de plus qu'en 2013 : il est évident que dans de telles conditions le nombre de mesures d'application augmente en proportion* ».

### 1. Le taux d'application par loi

Considérées dans leur ensemble, sur les 66 lois promulguées au cours de la période de référence, seulement 4 lois n'ont pas encore été mises en application partielle ou totale.

*Récapitulatif des mises en application des lois  
promulguées au cours de l'année parlementaire 2013-2014*

| Lois promulguées | Application directe | Lois mises en application | Partiellement mises en application | Non mises en application |
|------------------|---------------------|---------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| 66               | 27                  | 11                        | 24                                 | 4                        |
| <i>en %</i>      | <i>41 %</i>         | <i>17 %</i>               | <i>36 %</i>                        | <i>6 %</i>               |

### REPÈRES MÉTHODOLOGIQUES SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

De manière schématique, le contrôle de la parution des textes d'application des lois par le Sénat repose principalement sur les données d'une base informatique élaborée et gérée en propre par le Sénat (la base APLEG), tenues à jour par les commissions permanentes, chacune pour les lois qu'elle a examinées au fond. Les commissions recensent ainsi, loi par loi, les dispositions législatives appelant des mesures réglementaires et suivent la parution au Journal Officiel des textes attendus.

En outre, le Premier ministre, constitutionnellement responsable de l'exécution des lois, tient de son pouvoir réglementaire la possibilité de prendre toute mesure nécessaire à l'application d'une loi, en dehors des cas où cette loi elle-même l'y invite ; la publication des mesures d'application non prévues par la loi mais identifiées comme telles est donc également renseignée dans la base APLEG.

Les données ainsi collectées font apparaître **quatre catégories de lois réparties selon leur état de mise en application** :

- **les lois dites « d'application directe »**, qui ne prescrivent pas expressément de mesure réglementaire d'application. Une loi « d'application directe » pourra néanmoins être suivie de décrets ou d'arrêtés non formellement prévus par le Parlement ;

- **les lois « mises en application »**, c'est-à-dire celles qui ont reçu **toutes** les mesures réglementaires prescrites par le législateur ;

- **les lois « partiellement mises en application »**, qui n'ont reçu qu'**une partie** des mesures réglementaires prescrites par le législateur. Au sein de cette catégorie, le degré de mise en application de chaque loi est très variable, et s'apprécie par référence au nombre des articles à appliquer et au nombre des décrets ou arrêtés nécessaires. Pour ces lois, l'indicateur pertinent de contrôle n'est plus la loi elle-même, mais le nombre d'articles devant faire l'objet d'un règlement d'application ;

- **les lois « non mises en application »**, qui n'ont encore reçu **aucune** des mesures réglementaires prescrites par le législateur.

**Mais cette terminologie usuelle n'a qu'une valeur indicative** : ainsi, une loi contenant une majorité de dispositions d'application directe peut être répertoriée parmi les lois « non mises en application » tant qu'elle n'a reçu aucun des textes réglementaires attendu, fût-il unique, alors qu'elle peut fort bien être déjà presque entièrement applicable. Inversement un seul décret suffit à rendre une loi « partiellement mise en application », alors qu'un très grand nombre d'autres textes réglementaires nécessités par cette même loi resteraient en souffrance.

## 2. Le décompte par mesures à prendre

**Le décompte en nombre de lois sur l'année parlementaire**, avec son score supérieur à 90 % de mise en application totale ou partielle, **a quelque chose d'artificiel**, car il intègre plusieurs « biais statistiques » qui en limitent la signification effective, de telle sorte qu'il n'est qu'un des instruments permettant de porter une appréciation d'ensemble sur les efforts d'application des lois déployés par le Gouvernement sur une période donnée.

C'est ainsi, par exemple, que la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées affiche cette année un taux de 94 % de lois totalement ou partiellement applicables, mais qui ne concerne en réalité qu'un très faible nombre de mesures puisqu'en pratique, les lois de ratification des accords internationaux n'entrent pas en ligne de compte et que ce pourcentage est assis sur un nombre très réduit de textes (5 lois au total).

Le Président Jean-Pierre Raffarin signale néanmoins la publication en mars 2015 d'un décret en Conseil d'État pris pour l'application de l'article premier de la loi du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, dont notre ancien collègue Marcel-Pierre Cléach avait vivement regretté le retard dans le bilan qu'il avait présenté l'an dernier sur l'application de ce texte.

La réalité doit également être appréhendée au regard d'un décompte « par mesures », qui débouche sur une appréciation plus prudente, aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif. **Le décompte par mesures, après les ajustements adéquats, tourne cette année aux alentours de 55 %**, avec là encore de grosses variations d'une commission à l'autre.

Ce pourcentage n'est d'ailleurs, lui-aussi, qu'un indicateur tendanciel relatif, dont il faut relativiser la portée, d'autant que sur le plan méthodologique, l'identification d'une mesure d'application et son imputation à la disposition législative qu'elle applique ne sont pas toujours très aisées. Ainsi, comme l'observe la Présidente Michèle André, présidente de la commission des Finances, « *Les visas des décrets ou des arrêtés omettent encore de citer l'article du code qu'ils mettent en application et visent seulement, par exemple, le code monétaire et financier ou le code général des impôts, ce qui rend la recherche difficile [...] En outre, le suivi de l'application des lois s'avère complexe lorsque des textes pris ultérieurement viennent abroger ou rendent sans objet des dispositions pour lesquelles sont attendues des mesures d'application* ».

**Dispositions ayant fait l'objet d'un texte d'application ou restant à prendre**

| Nombre de textes    | Affaires économiques | Affaires étrangères | Affaires sociales | Culture     | Dév. durable | Finances    | Lois        |
|---------------------|----------------------|---------------------|-------------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| <b>Total, dont</b>  | <b>442</b>           | <b>29</b>           | <b>271</b>        | <b>4</b>    | <b>47</b>    | <b>130</b>  | <b>173</b>  |
| - textes pris       | 133                  | 28                  | 214               | 3           | 36           | 76          | 113         |
| - à prendre         | 309                  | 1                   | 57                | 1           | 11           | 54          | 60          |
| <b>Taux partiel</b> | <b>30 %</b>          | <b>97 %</b>         | <b>79 %</b>       | <b>75 %</b> | <b>77 %</b>  | <b>58 %</b> | <b>65 %</b> |

*Données issues de la base APLEG - Statistiques sur l'année parlementaire 2013-2014 arrêtées au 16 mai 2015 - Aucune loi examinée par une commission spéciale n'a été promulguée durant la période de référence - Le décompte « textes pris » inclut neuf mesures réglementaires prises par anticipation*

**3. La tendance pluri-annuelle sur la XIV<sup>ème</sup> législature**

Il est bien sûr impossible d'anticiper sur les statistiques définitives de mise en application des lois de la législature en cours (XIV<sup>ème</sup> législature, à compter du 20 juin 2012), mais **les données disponibles** (mai 2015) **annoncées par le Secrétaire général du Gouvernement** et confirmées par les chiffres de la base APLEG établissent un **taux de mise en application totale ou partielle de l'ordre de 65 %** :

*Décompte des textes à prendre pour l'application des lois votées depuis le début de la XIV<sup>e</sup> législature (à compter du 20 juin 2012) (\*)*

| Nombre de textes prévus            | Affaires économiques | Affaires étrangères | Affaires sociales | Culture     | Dév. durable | Finances    | Lois        | TOTAL       |
|------------------------------------|----------------------|---------------------|-------------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Textes pris                        | 164                  | 28                  | 333               | 106         | 85           | 242         | 128         | <b>1086</b> |
| À prendre                          | 311                  | 1                   | 69                | 6           | 50           | 91          | 61          | <b>589</b>  |
| <b>Taux de mise en application</b> | <b>35 %</b>          | <b>97 %</b>         | <b>83 %</b>       | <b>95 %</b> | <b>63 %</b>  | <b>73 %</b> | <b>68 %</b> | <b>65 %</b> |

(\*) Source base APLEG - état au 16 mai 2015.

#### 4. Les délais moyens de parution des mesures d'application

Pour respecter la volonté du législateur, il faut que les textes d'application des lois nouvelles soient publiés dans des délais raisonnables, même si cet objectif n'est pas toujours facile à mettre en œuvre. En l'état actuel du droit, **le délai réglementaire assigné aux ministères pour prendre tous les décrets relatifs à une loi a été fixé à six mois** par une circulaire du 29 février 2008. Un document d'information élaboré par les ministères responsables -les rapports dits « de l'article 67 »- a été conçu pour permettre au Parlement de s'assurer du respect de cette obligation.

Le Gouvernement est parvenu, cette année, à publier ses textes d'application dans des délais qui se rapprochent de cet objectif des six mois. Au total, d'après une estimation de la direction de la législation et du contrôle réalisée en février 2015, **le délai moyen de parution des décrets d'application tourne autour de 8 mois et 5 jours**, avec évidemment des écarts importants selon la complexité des textes à prendre et le plan de charge des différents ministères.

##### *Nombre et délais de parution des mesures réglementaires prises cette année pour l'application des lois de l'année parlementaire 2013-2014 <sup>1</sup>*

| Mesures réglementaires prises dans un délai : | Affaires économiques | Affaires étrangères | Affaires sociales       | Culture  | Dév. durable | Finances               | Lois                    | Total      | %            |
|---|----------------------|---------------------|-------------------------|----------|--------------|------------------------|-------------------------|------------|--------------|
| inférieur à 6 mois                            | 40                   | 13                  | 62                      | 2        | 17           | 28                     | 28                      | 190        | 32 %         |
| de 6 mois à un an                             | 85                   | 5                   | 109                     | 1        | 19           | 26                     | 76                      | 321        | 54 %         |
| de plus d'un an                               | 8                    | 10                  | 40                      | -        | -            | 17                     | 8                       | 83         | 14 %         |
| <b>TOTAL</b>                                  | <b>133</b>           | <b>28</b>           | <b>211 <sup>2</sup></b> | <b>3</b> | <b>36</b>    | <b>71 <sup>2</sup></b> | <b>112 <sup>2</sup></b> | <b>594</b> | <b>100 %</b> |

1. Source base APLEG - état au 16 mai 2015.

2. Totaux ne prenant pas en compte 9 mesures réglementaires prises par anticipation ; après ajustement ces totaux se trouvent portés respectivement à 214 (Affaires sociales), 76 (Finances) et 113 (Lois)

#### 5. Un réel « point noir » relevé par les commissions : la présentation des rapports demandés au Gouvernement

Beaucoup de lois prévoient que le Gouvernement fournisse dans un certain délai des rapports d'information qui, pour ce qui concerne le contrôle de l'application des lois, se présentent sous deux formes principales : des rapports périodiques ou uniques prévus par les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale ou par des dispositions ponctuelles d'autres lois et, de création plus récente, les rapports de suivi de la publication des textes d'application, dits « de l'article 67 » (par référence à l'article 67 de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004 qui les a institués).



Or, **la production de ces rapports reste un point faible dans l'application des lois.** Le Président Alain Milon, président de la commission des Affaires sociales, constate par exemple que « *Pour les quatorze lois promulguées cette année, trente-quatre rapports ont été demandés par le législateur* » mais que « *sur les 34 rapports prévus, seulement 7 rapports ont été remis* » ; des chiffres du même ordre sont mentionnés par d'autres commissions permanentes.

Et lorsque les rapports attendus sont déposés, c'est souvent bien après la date prévue, comme le relève le Président Hervé Maurey, président de la commission du Développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire : « *La commission du développement durable ne peut que regretter l'absence de remise de multiples rapports attendus ou leur retard excessif* ».

Cette situation n'est pas nouvelle. Pour reprendre la formule de la Présidente Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la Culture, de l'éducation et de la communication, « *le dépôt des rapports uniques -pour les lois récentes comme pour les plus anciennes- laisse toujours apparaître un retard, les gouvernements successifs ne manifestant que peu de volonté à cet égard* ».

En définitive, **sur la moyenne des dix dernières sessions annuelles du Parlement, seulement 60 % des lois demandant un rapport ont été suivies d'effet.**

Il est vrai que les parlementaires demandent beaucoup -sans doute trop- de rapports et que le Gouvernement abonde aussi parfois dans ce sens en échange du retrait d'un amendement ou du vote d'un article contesté. À cet égard, il serait plus judicieux que le Parlement demande moins de rapports au Gouvernement, tout en veillant à tirer meilleur parti de cette masse d'informations :

*Rapports au Parlement déposés par le Gouvernement au cours des six dernières sessions*

| Session      | Rap. périodiques | Rap. uniques | Article 67 | Total      |
|--------------|------------------|--------------|------------|------------|
| 2008-2009    | 37               | 14           | 22         | 73         |
| 2009-2010    | 49               | 23           | 24         | 96         |
| 2010-2011    | 39               | 29           | 22         | 100        |
| 2011-2012    | 46               | 26           | 44         | 116        |
| 2012-2013    | 38               | 26           | 13         | 77         |
| 2013-2014    | 33               | 37           | 17         | 87         |
| <b>TOTAL</b> | <b>242</b>       | <b>155</b>   | <b>142</b> | <b>539</b> |

**Il convient de remédier aux insuffisances relevées sur ce point par les présidents des commissions permanentes, car les rapports demandés par le Parlement peuvent contribuer à un meilleur exercice par le Sénat de sa fonction constitutionnelle de contrôle.**



## COMMUNICATION DU PRÉSIDENT CLAUDE BÉRIT-DÉBAT EN CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS (27 MAI 2015)

*M. Claude Bérit-Débat, Vice-Président du Sénat, Président de la délégation du Bureau au travail parlementaire, au contrôle et aux études, a présenté le 27 mai 2015 à la Conférence des Présidents la communication suivante, relative à l'application des lois sur la session 2013-2014 :*

Monsieur le Président,  
Monsieur le ministre,  
Chers collègues,

En ma qualité de Président de la délégation au travail parlementaire et au contrôle, le Bureau du Sénat m'a chargé de présenter un aperçu synthétique des statistiques de mise en application des lois, telles qu'elles sont détaillées par chacune des commissions permanentes dans leurs domaines de compétence respectifs.

Nous aurons l'occasion de débattre de cette question avec le Gouvernement le 11 juin prochain, sur la base d'un document écrit reprenant les observations des commissions et qui sera distribué quelques jours avant notre débat de contrôle.

Pour préparer mon bilan, j'ai procédé à l'audition du nouveau Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume. J'y ai d'ailleurs convié les présidentes et présidents des sept commissions permanentes ou leur représentant.

Concernant les statistiques de l'année, je me suis calé sur la pratique antérieure, prenant en compte les textes d'application de toutes les lois de la précédente session, promulguées du 1er octobre 2013 au 30 septembre 2014. La direction de la législation et du contrôle est en train de recouper ses chiffres avec ceux que nous a communiqués le Secrétaire général du Gouvernement la semaine dernière, et leurs premiers décomptes aboutissent à des résultats concordants.

Sur ces bases, 6 grandes tendances se dégagent :

① Une production législative soutenue : sur l'année, 66 lois ont été promulguées (hors conventions internationales), contre 50 l'année précédente, soit une augmentation de plus de 30 %.

40 % de ces lois ont été d'initiative parlementaire. Le Sénat, avec 9 propositions de loi, a été l'an dernier à l'origine de presque une loi sur sept.

② En nombre de lois, le pourcentage d'application totale ou partielle a atteint l'an dernier 94 % mais ce chiffre n'a qu'une signification assez relative. Du reste, 27 des 66 lois de l'année ne nécessitaient aucune mesure réglementaire d'application (lois dites « d'application directe »).

③ Le décompte par mesures est plus révélateur : le Secrétaire général du Gouvernement a donné les statistiques sur l'ensemble de la législature -donc depuis le 20 juin 2012- et annonce à ce jour un taux de 65 %. Pour le moment, notre propre estimation est assez proche : 61 % et sera affinée dans les jours à venir. Nous allons également arrêter notre taux sur la session 2013-2014, qui atteignait 64 % pour la précédente session.

En clair, le taux réel d'application des lois tourne aujourd'hui aux alentours de 60 % à 65%, avec cependant des écarts parfois notables entre les différentes commissions.

Ce taux peut sembler insuffisant -on reste dans la fourchette moyenne des cinq dernières années- mais il est très supérieur aux pourcentages calamiteux observés avant 2010, qui tournaient entre seulement 15 et 30 %.

④ Autre tendance dans la durée : sur 54 lois votées en début de XIVème législature (du 20 juin 2012 au 30 septembre 2013), seulement 2 lois n'ont encore reçu aucun texte d'application : le stock de lois durablement inappliquées n'augmente donc pas, même s'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives.

⑤ Comme vous le savez, une circulaire en date du 29 février 2008 assigne aux ministères de publier les décrets d'application des nouvelles lois dans les six mois à compter de leur promulgation.

Globalement, les délais moyens de publication constatés l'an dernier se rapprochent de cet objectif : sur 491 décrets d'application des lois de la précédente session, 86 % sont sortis en moins d'un an, dont 30 % dans les six mois.

Au total, le délai moyen de parution des décrets d'application tourne autour de 8 mois et 5 jours, avec évidemment des écarts importants selon la complexité des textes à prendre et le plan de charge des différents ministères.

⑥ Un seul vrai « point noir » relevé par plusieurs Présidents de commission : le dépôt des rapports demandés par le Parlement... Sur la moyenne des 10 dernières sessions, seulement 60 % des lois demandant un rapport ont été suivies d'effet, lacune maintes fois dénoncée mais qui ne s'améliore guère d'une année sur l'autre.

Peut-être demandons-nous trop de rapports ? C'est aussi, bien souvent, la concession accordée par le Gouvernement en échange du retrait d'un amendement... Mais le constat est là : quelles qu'en soient les raisons -bonnes ou mauvaises- le défaut de remise des rapports demandés par le Parlement est un manquement regrettable auquel il conviendrait de remédier.

Le temps me manque pour mentionner d'autres pistes de réflexions intéressantes évoquées lors de l'audition du Secrétaire général -je pense, en particulier, au suivi des réponses ministérielles aux questions des sénateurs où, là encore, on déplore beaucoup de retards- mais nous pourrons en faire état lors du débat du 11 juin.

En conclusion, les chiffres 2013-2014 de l'application des lois, sans être exceptionnels, vont dans le bon sens : il faut en donner acte au Gouvernement.

Notons à ce propos que l'application des lois fait désormais l'objet d'une communication mensuelle au Conseil des ministres, innovation dont on ne peut que se réjouir.

M. le Président, M. le Ministre, chers Collègues, l'application des lois est un combat de tous les jours ! Les commissions permanentes et le Sénat doivent donc rester vigilants sur ce point, comme ils le sont depuis plus de 40 ans.

-----



---

## LES BILANS DES SEPT COMMISSIONS PERMANENTES

|   |     |
|---|-----|
| COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....  | 25  |
| COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES<br>FORCES ARMÉES .....   | 99  |
| COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES .....  | 121 |
| COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA<br>COMMUNICATION .....  | 163 |
| COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES,<br>DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....                | 199 |
| COMMISSION DES FINANCES .....   | 233 |
| COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU<br>SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION<br>GÉNÉRALE..... | 297 |





---

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

|   |           |
|---|-----------|
| INTRODUCTION .....  | 27        |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....</b>                        | <b>29</b> |
| <b>I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION .....</b>                         | <b>29</b> |
| A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES .....  | 29        |
| B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....  | 31        |
| C. LES LOIS NON APPLICABLES.....  | 32        |
| <b>II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE .....</b>             | <b>32</b> |
| <b>III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ...</b>          | <b>33</b> |
| <b>IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION .....</b>                          | <b>35</b> |
| A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 .....              | 35        |
| B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT .....                      | 36        |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE<br/>COMPÉTENCES.....</b> | <b>51</b> |
| <b>I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE .....</b>  | <b>51</b> |
| <b>II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT .....</b>                                       | <b>57</b> |
| <b>III. POSTE ET TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION .....</b>                            | <b>65</b> |
| <b>IV. ÉNERGIE .....</b>  | <b>68</b> |
| <b>V. PME, COMMERCE ET ARTISANAT.....</b>   | <b>77</b> |
| <b>VI. OUTRE-MER .....</b>  | <b>95</b> |



---

## INTRODUCTION

Le rapport établi cette année par la commission des affaires économiques sur les lois dont elle assure le suivi prend en compte trente-quatre lois. L'étude de certains textes trop anciens n'étant plus jugée pertinente, le bilan dressé en 2015 mesure l'application de lois promulguées depuis 2004 jusqu'au 30 septembre 2014, soit de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique à la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, adoptée définitivement en septembre dernier, n'est pas étudiée cette année, étant donné qu'elle a été promulguée le 13 octobre 2014, à la suite de la saisine du Conseil constitutionnel.

Comme en 2014, afin d'apprécier l'objectif du Premier ministre énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, le calendrier établi cette année pour l'élaboration du rapport permet l'étude des mesures réglementaires prises dans un délai de six mois suivant la promulgation des textes. Les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2015 entrent ainsi dans le champ d'étude de notre bilan.

Cet exercice est nécessaire, mais comporte tout de même une limite : il ne s'agit que de comparer le nombre de textes réglementaires réellement pris par rapport au nombre attendu, et non pas de mener une évaluation qualitative de l'application de la loi. Les taux d'application constatés constituent donc un indicateur, qui ne saurait traduire fidèlement la mise en œuvre effective d'une loi.



---

## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

### I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

#### A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

**Sur les trente-quatre lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, quatorze sont totalement applicables.**

Parmi elles, il faut notamment relever les 3 propositions de loi examinées et votées par la commission des affaires économiques durant la session parlementaire 2013-2014 :

- La loi n° 2014-567 du 2 juin 2014 relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié, issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale et adoptée en procédure accélérée, qui comporte un article unique et est d'application directe ;

- La loi n° 2013-1229 du 27 décembre 2013 relative aux missions de l'Établissement national des produits agricoles et de la pêche maritime, proposition de loi d'origine sénatoriale qui ne prévoyait aucune mesure réglementaire dans son dispositif ;

- La loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013 visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint Martin. Cette proposition de loi d'initiative sénatoriale, présentée par M. Serge Larcher et plusieurs de ses collègues, adoptée en procédure accélérée, ne nécessitait aucun texte d'application pour sa mise en œuvre.

En outre, la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique est désormais totalement applicable du fait d'un paradoxe, à savoir l'abandon d'un dispositif. L'article 18 portant sur la clause de sauvegarde, qui nécessitait un décret, a été abrogé par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Enfin, plusieurs lois considérées comme totalement applicables dans le précédent bilan rédigé par la commission des affaires économiques font, cette année encore, l'objet d'un suivi de leur application, car des rapports prévus par ces textes n'ont toujours pas été publiés :

- La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle prévoyait dans son article 67 que le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard

le 9 juillet 2008, un rapport sur l'opportunité de maintenir tout ou partie d'obligations spécifiques faites aux éditeurs de services diffusés par voie hertzienne terrestre, au vu des évolutions techniques et économiques. Ce rapport n'a toujours pas été remis à ce jour ;

- La **loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement**, pour laquelle toutes les mesures règlementaires d'application ont été prises. L'article 65 prévoyait toutefois la remise d'un rapport triennal portant sur le bilan, du respect par les communes de leurs obligations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux. Ce rapport n'a pas encore été déposé ;

- La **loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés** ne nécessite plus aucune mesure d'application, un rapport est en revanche encore attendu ;

- La **loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques** : quatre rapports, prévus à l'article 11 (sur les difficultés de mise aux normes rencontrées par les établissements hôteliers), à l'article 14 (relatif au classement dans l'ensemble des hébergements touristiques marchands), à l'article 23 (portant sur la situation globale de l'offre d'hébergement touristique en France) et à l'article 31 (relatif au régime des chèques-vacances), n'ont toujours pas été déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

- La **loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation**, qui à son article 5 prévoyait la remise d'un rapport sur l'application et sur l'évaluation des dispositions de cette loi à l'issue d'un délai de cinq ans, qui n'a pour l'heure pas encore été remis au Parlement ;

- La **loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer** n'attend plus aucune mesure règlementaire d'application et le rapport prévu à son article 17 a été livré en octobre 2014 ;

- La **loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique**. Le rapport annuel prévu par cette loi n'a pour l'instant jamais été transmis au Parlement ;

- La **loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer** est totalement applicable, seuls deux rapports sont encore attendus ;

- La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social est totalement applicable depuis le 24 novembre 2013, date de publication au *Journal officiel* du décret en Conseil d'État n° 2013-1052 pris pour l'application des articles L. 642-10 à L. 642-12 du code. Le rapport sur les caractéristiques que pourrait revêtir un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière fondé sur des indicateurs concrets et adossé à l'évolution de l'indice de construction, qui devait être remis avant janvier 2014, en application de l'article 1<sup>er</sup>, n'a toujours pas été remis au Parlement ;

- La loi n° 2013-569 du 1<sup>er</sup> juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction est intégralement applicable. La dernière ordonnance initialement prévue ne sera pas prise, ses dispositions ayant été adoptées par voie d'amendement dans la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

#### **B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES**

Vingt lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques sont partiellement applicables. Il convient en particulier de se pencher sur les cinq projets de loi adoptés durant la session parlementaire 2013-2014 et entrant ainsi pour la première fois dans le bilan d'application de la commission :

- La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Sur les soixante-cinq mesures d'application prévues pour cette loi, dix-huit ont déjà été prises, soit un taux d'application de 28 %, moins de dix mois après sa promulgation ;

- La loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises affiche un taux d'application de 26 %, avec des disparités de mise en œuvre selon les titres de la loi ;

- La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), pour laquelle deux cent dix renvois vers des décrets ou arrêtés sont prévus. Au 31 mars 2015, cette loi affiche un taux de publication des textes réglementaires très bas (16 %) puisque 33 mesures seulement ont jusqu'à présent été prises. La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives et le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques en cours d'examen au Parlement, modifient plusieurs dispositions de la loi ALUR. Les conséquences de ces modifications sur les mesures réglementaires à prendre sont à ce stade

encore difficiles à évaluer, mais l'abandon de certains dispositifs est probable ;

- La **loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation** présente un taux d'application de 58 %, c'est-à-dire proche de la moyenne des lois votées sous l'actuelle législature. Cette loi comporte cent-soixante-et-un articles répartis en six chapitres. Elle a donné lieu à la publication de neuf décrets en Conseil d'État, sept décrets simples et quatorze arrêtés. Vingt-six articles sont désormais entièrement applicables et quatre le sont partiellement ;

- La **loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**, pour laquelle de nombreuses mesures réglementaires d'application ont été publiées depuis sa promulgation et qui est applicable à 60 %.

S'agissant des lois déjà suivies par la commission l'an passé, force est de constater que très peu de mesures réglementaires - moins d'une dizaine - ont été prises sur les lois antérieures à 2013, à quelques rares exceptions répertoriées dans le bilan sectoriel d'application des lois.

### **C. LES LOIS NON APPLICABLES**

De même que l'année dernière, **aucune loi dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques est non applicable.**

## **II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE**

Deux lois d'initiative sénatoriale sont totalement applicables :

- La **loi n° 2013-1229 du 27 décembre 2013 relative aux missions de l'Établissement national des produits agricoles et de la pêche maritime** ;

- La **loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013 visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint Martin.**

En revanche, la **loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale**, issue de la proposition de loi présentée par M. Christian Demuynck et plusieurs de ses collègues n'est applicable qu'à hauteur de 12 %. Les décrets encore attendus par ce texte, contesté politiquement, avaient été annoncés pour la fin du premier semestre 2013, au terme d'une concertation engagée avec les parties intéressées. Ils n'ont, à ce jour, toujours pas été publiés.



### III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

**Sur les trente-quatre lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, vingt-et-une ont été votées selon la procédure accélérée.**

Engagée par le Gouvernement, la procédure accélérée autorise le non-respect des délais, prévus à l'article 42 de la Constitution, entre la discussion en séance publique d'un projet ou d'une proposition de loi et son dépôt ou sa transmission en première lecture. Elle permet également la réunion d'une commission mixte paritaire, provoquée par le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, par décision conjointe des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, après une seule lecture dans chaque assemblée au lieu de deux.

Il est intéressant de souligner que cinq des huit lois étudiées pour la première fois cette année dans le bilan de la commission, car promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014, ont été votées selon la procédure accélérée. Outre les trois propositions de loi d'application directe mentionnées plus haut, il s'agit des deux lois suivantes :

- La **loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**. Depuis la promulgation de cette loi, de nombreuses mesures réglementaires d'application ont été publiées. Quatre mesures réglementaires sont en attente de publication, ainsi que plusieurs rapports ;

- La **loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises**. Cette loi a donné lieu à la publication de cinq décrets en Conseil d'État et deux décrets simples. De nombreuses mesures d'application sont encore attendues, ainsi qu'un rapport.

Seize autres lois dont l'application est encore étudiée par la commission dans ce bilan ont été promulguées après engagement de la procédure accélérée, ou après déclaration d'urgence pour les lois antérieures à la révision constitutionnelle de 2008 :

- La **loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle**. Totalement applicable depuis 2013, cette loi fait toujours partie du stock des lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques, car son article 67 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport qui n'a toujours pas été transmis à ce jour ;

- La **loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières**. Une mesure réglementaire sur les vingt-quatre intervenant dans le calcul du taux d'application était encore en attente au 31 mars 2015. Un rapport est

également attendu sur les contrats de service public d'EDF et de GDF-Suez et sur l'évolution des indicateurs de résultats définis dans ces contrats ;

- La **loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire**. Une mesure réglementaire sur les vingt et une intervenant dans le calcul du taux d'application n'a toujours pas été prise ;

- La **loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie**. Deux mesures réglementaires sur les vingt intervenant dans le calcul du taux d'application sont toujours attendues ;

- La **loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés**. Seul un texte non prévu, le décret en Conseil d'État n° 2014-992 du 1 septembre 2014 relatif au Haut Conseil des biotechnologies, a été publié entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2015 ;

- La **loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie**. Aucun texte réglementaire n'a été publié pour cette loi durant la période prise en compte dans le bilan. Sept rapports n'ont toujours pas été remis à ce jour ;

- La **loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés** est intégralement applicable. Seul un rapport est encore attendu ;

- La **loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**. Deux mesures réglementaires sur les soixante-huit intervenant dans le calcul du taux d'application sont toujours attendues, ainsi qu'un rapport ;

- La **loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales**. Un décret en Conseil d'État et un décret simple sont toujours attendus, plus de cinq ans après la promulgation de la loi ;

- La **loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche**. Onze mesures réglementaires sur les soixante-quatorze intervenant dans le calcul du taux d'application étaient toujours attendues au 31 mars 2015 ;

- La **loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique**. Totalement applicable depuis 2013, cette loi fait toujours partie du stock des lois suivies par la commission des affaires économiques, car son article 4 prévoyait la remise annuelle au Parlement d'un rapport qui n'a, à ce jour, jamais été transmis.

- La **loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale**, pour laquelle deux mesures réglementaires sont intervenues entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2015 : le décret n° 2014-731 du

---

27 juin 2014 relatif à l'instance nationale des obtentions végétales, ainsi que le décret n° 2015-164 du 12 février 2015 instituant la commission paritaire de conciliation spécifique au domaine des obtentions végétales ;

- La **loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer** est désormais totalement applicable, depuis le décret en Conseil d'État n° 2014-1407 du 26 novembre 2014 portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au Département de Mayotte. Quatre ordonnances ont également été publiées en mai et en novembre 2014 ;

- La **loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**. Toutes les mesures règlementaires d'application ont été prises et le rapport annuel de la commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier a été remis le 7 janvier 2015 ;

- La **loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes**. Deux textes d'application sont encore attendus. Au cours de la période du présent bilan, une seule mesure a été publiée : le décret en Conseil d'État n° 2014-764 du 3 juillet 2014 relatif aux effacements de consommation d'électricité ;

- La **loi n° 2013-569 du 1<sup>er</sup> juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction** est totalement applicable.

#### IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION

##### A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ».

Sur les trente-quatre lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, une seule a fait l'objet de la remise d'un rapport en vertu de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 depuis le bilan établi en 2013. Le *Rapport relatif à la mise en application de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation* a été remis au Parlement le 26 décembre 2014, soit plus de neuf mois après la promulgation du texte sur lequel il porte, au lieu du délai de 6 mois annoncé par la loi de 2004.

**B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT**

|  | <p>Rapports remis au Parlement entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 31 mars 2015 pour les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014 ou remis entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2015 pour les lois promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2013</p> | <p>Rapports dont la remise au Parlement est toujours attendue</p>   |
|--|---|---|
| <p>Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle</p>      | <p>-</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur l'opportunité de maintenir l'obligation pour les éditeurs de services par voie hertzienne terrestre d'accepter leur reprise sur le câble</li> </ul> <p>Rapport prévu par l'article 67.</p>   |
| <p>Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières</p> | <p>-</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport triennal sur l'évolution des indicateurs</li> </ul> <p>Rapport prévu par l'article 1<sup>er</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur la neutralité du dispositif d'adossement à l'égard des assurés sociaux relevant du régime général et des régimes de retraite complémentaire</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 19, devait être remis tous les cinq ans à partir de 2010.</p>  |
| <p>Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique</p>                             | <p>-</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport relatif aux avancées technologiques sur les énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie</li> </ul> <p>Ce rapport annuel, prévu par l'article 10, n'a jamais été remis au Parlement.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur le fonctionnement des certificats d'économie d'énergie</li> </ul> <p>Aucun exemplaire de ce rapport prévu par l'article 16, censé être triennal, n'a été remis au Parlement depuis le 1<sup>er</sup> mai 2009.</p> |

|   |   |   |
|---|---|---|
|   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 106 de la loi, joint au projet de loi de finances de l'année, n'a jamais été remis au Parlement.</p>   |
| Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement | - | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilan du respect par les communes de leurs obligations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux</li> </ul> <p>Ce rapport triennal du Gouvernement, prévu par l'article 65, n'a jamais été remis au Parlement.</p>   |
| Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés  | - | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport relatif aux possibilités de développement d'un plan de relance de la production de protéines</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu à l'article 1<sup>er</sup> était attendu avant le 31 décembre 2008.</p>   |
| Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie                   | - | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur les modalités de l'extension du statut de conjoint collaborateur aux personnes qui vivent en concubinage avec un chef d'entreprise</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 19, devait être présenté au Parlement dans un délai d'un an suivant la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d'évaluation détaillé sur l'impact de l'article 33 de la loi</li> </ul> <p>Ce rapport gouvernemental devait être présenté au Parlement avant le 31 décembre 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d'évaluation détaillé sur l'impact de l'article 732 <i>ter</i> du code général des impôts</li> </ul> |

|   |          |  |
|---|----------|--|
|   |          | <p>Ce rapport gouvernemental, prévu par l'article 65 de la loi, devait être présenté au Parlement avant le 31 décembre 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d'évaluation détaillé sur l'impact de l'article 67 de la loi</li> </ul> <p>Ce rapport gouvernemental devait être présenté au Parlement avant le 31 décembre 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d'évaluation détaillé sur l'impact de l'article 121 de la loi</li> </ul> <p>Ce rapport gouvernemental devait être présenté au Parlement avant le 31 décembre 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d'évaluation détaillé sur l'impact des dispositions prévues aux sept derniers alinéas de l'article L. 111-2-2 du code de la sécurité sociale</li> </ul> <p>Ce rapport gouvernemental, prévu par l'article 123 de la loi, devait être présenté au Parlement avant le 31 décembre 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilan de l'application des dispositions législatives destinées à améliorer l'attractivité de la place financière française</li> </ul> <p>Ce rapport gouvernemental, prévu par l'article 163 de la loi, devait être présenté au Parlement au plus tard le 31 décembre 2009.</p> |
| <p><b>Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion</b></p> | <p>-</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport présentant l'état d'avancement et le bilan de la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 25, doit être remis au Parlement avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année.</p>  |

|   |          |  |
|---|----------|--|
|   |          | <p>L'article 101 ayant été modifié par l'article 51 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui prévoit un rapport dans les 18 mois, le rapport de suivi et d'évaluation prévu par l'article 101 de la loi n° 2009-323 n'est plus attendu.</p>  |
| <p><b>Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques</b></p>     | <p>-</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur les difficultés de mise aux normes rencontrées par les établissements hôteliers</li> </ul> <p>Rapport prévu par l'article 11.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport relatif au classement dans l'ensemble des hébergements touristiques marchands</li> </ul> <p>Rapport prévu par l'article 14.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur la situation globale de l'offre d'hébergement touristique en France</li> </ul> <p>Rapport prévu par l'article 23.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport relatif au régime des chèques-vacances</li> </ul> <p>Rapport prévu par l'article 31.</p> |
| <p><b>Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales</b></p> | <p>-</p> | <p>En raison de la fréquence - annuelle - de son dépôt, le rapport de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes, au Gouvernement et au Parlement, sur le coût net du maillage complémentaire permettant d'assurer la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste, prévu par l'article 4, n'est pas pris en compte dans l'étude de l'application de la loi.</p>  |

|  |          |   |
|--|----------|---|
| <p>Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation</p> | <p>-</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur l'application et sur l'évaluation des dispositions de cette loi à l'issue d'un délai de cinq ans ainsi que sur les actions d'information du public sur la prévention des incendies domestiques et sur la conduite à tenir en cas d'incendie</li> </ul> <p>Rapport prévu par l'article 5</p>  |
| <p>Loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation</p>  | <p>-</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport évaluant la réforme du fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-4 du code de la consommation</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 58, était attendu avant le 12 mai 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d'activité annuel de l'Institut national de la consommation</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 62, n'a jamais été remis au Parlement.</p>   |
| <p>Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services</p>                   | <p>-</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport dressant un bilan précis de la mise en œuvre et de l'impact du nouveau régime de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région et du fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région entre 2011 et 2013. Ce rapport propose, le cas échéant, les adaptations et évolutions du mode de financement des chambres de commerce et d'industrie de région qui s'avèreraient opportunes au vu de ce bilan.</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 9, devait être remis au Parlement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014.</p> |



|  |   |   |
|--|---|---|
|  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilan de l'organisation des marchés d'intérêt national, portant en particulier sur la mise en œuvre et l'efficacité des périmètres de référence au regard des objectifs poursuivis, présenté au Parlement par l'autorité administrative compétente afin de déterminer s'il y a lieu, ou non, de maintenir ce dispositif ou de le faire évoluer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013. L'élaboration de ce bilan associe notamment les établissements publics et les organisations interprofessionnelles concernés.</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 20, devait être remis au Parlement au plus tard le 31 décembre 2012.</p>   |
| <p>Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche</p> | - | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur la mise en œuvre des accords de modération des marges de distribution des fruits et légumes frais prévus à l'article L. 611-4-1 du code rural et de la pêche maritime.</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 16, devait être remis chaque année au Parlement avant le 1<sup>er</sup> mars. Aucun n'a été remis depuis le 20 février 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur les conditions et modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en réponse à des circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 27, devait être remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d'analyse sur les modes de financement alternatifs de la protection sociale agricole, notamment par voie fiscale</li> </ul> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>Ce rapport, prévu par l'article 38, devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur l'état des biens de section, identifiant les obstacles à leur gestion durable et proposant des solutions qui pourront faire l'objet d'un projet ou d'une proposition de loi</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 58, devait être remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport présentant le bilan de la mise en œuvre du compte épargne d'assurance pour la forêt</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 68, devait être remis au Parlement dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi.</p> |
| <p>Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité</p>  | <p>-</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport au Parlement sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 1<sup>er</sup>, doit être remis une première fois au Parlement avant le 31 décembre 2015, puis tous les 5 ans.</p>   |
| <p>Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Rapport biennal de la Commission Nationale d'Évaluation des Politiques de l'État Outre-mer</i></li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 17, a été remis le 14 octobre 2014.</p> | <p>-</p>   |

|  |          |   |
|--|----------|---|
| <p><b>Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique</b></p> | <p>-</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport au Parlement sur l'évolution des techniques d'exploration et d'exploitation et la connaissance du sous-sol français, européen et international en matière d'hydrocarbures liquides ou gazeux, sur les conditions de mise en œuvre d'expérimentations réalisées à seules fins de recherche scientifique sous contrôle public, sur les travaux de la Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation créée par l'article 2, sur la conformité du cadre législatif et réglementaire à la Charte de l'environnement de 2004 dans le domaine minier et sur les adaptations législatives ou réglementaires envisagées au regard des éléments communiqués dans ce rapport.</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 4 de la loi, devrait être remis chaque année.</p> |
| <p><b>Loi n° 2012-1270 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer</b></p>  | <p>-</p> | <p>En raison de la fréquence de leur dépôt et du fait qu'ils n'émanent pas du Gouvernement, les rapports semestriels de l'Observatoire des tarifs bancaires de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, portant sur l'évolution des tarifs et les différences constatées entre les établissements des départements et collectivités d'outre-mer et les établissements de la France hexagonale, prévus par l'article 3, et les rapports annuels des observatoires des prix, des marges et des revenus Outre-mer, prévus par l'article 23, ne sont pas étudiés dans le cadre de l'application de la loi.</p>   |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social</p>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Rapport annuel au Parlement de la commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier : « La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement »</i></li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 3, a fait l'objet d'un débat devant la commission des affaires économiques.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur les caractéristiques que pourrait revêtir un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière fondé sur des indicateurs concrets et adossé à l'évolution de l'indice de la construction</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 1<sup>er</sup>, devait être remis dans les douze mois suivant la promulgation de la loi.</p>   |
| <p>Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes</p> | <p>-</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur la création d'un service public d'aide à la réalisation de travaux d'efficacité énergétique des logements résidentiels</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 12, devait être remis dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi.</p>  |
| <p>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine</p>  | <p>-</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport annuel élaboré par l'Observatoire national de la politique de la ville sur l'évolution des quartiers prioritaires de la politique de la ville.</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 1<sup>er</sup>, est remis au Gouvernement et au Parlement. Il est rendu public.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur la possibilité de création d'une fondation destinée à mobiliser, au bénéfice des quartiers prioritaires, des financements permettant l'accompagnement d'actions et de projets présentés par leurs habitants en faveur de la cohésion sociale et dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 9 de la loi, est remis au Parlement au plus tard six mois après la promulgation de la loi (21 août 2014).</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur les modalités de mise en œuvre de mesures permettant la création d'emplois et d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que sur les conditions de renforcement des emplois d'avenir dans ces territoires</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 28 de la loi, est remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi (21 août 2014).</p>   |
| <p><b>Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Rapport sur la portabilité du numéro de compte bancaire</i></li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 53, a été remis le 22 décembre 2014.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport évaluant les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et proposant les adaptations nécessaires</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 2 de la loi, est remis au Parlement trente mois au plus tard après la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport établissant le bilan et dressant les perspectives de développement de l'économie de fonctionnalité</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 4 de la loi, est remis au Parlement à l'issue de la phase d'expérimentation.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport étudiant les possibilités d'une modulation de l'éco-participation en fonction de la durée de la garantie commerciale des produits, de la disponibilité des pièces détachées et du prix raisonnable de ces dernières</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 8 de la loi, est remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur l'obsolescence programmée, sa définition juridique et ses enjeux économiques</li> </ul> |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p>Ce rapport, prévu par l'article 8 de la loi, est remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur la situation et les enjeux en matière de protection des consommateurs</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 8 de la loi, est remis annuellement au Parlement.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur l'état des lieux et les perspectives de l'économie circulaire en France</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 16 de la loi, est remis au Parlement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport présentant et évaluant les conditions de mise en œuvre, la pertinence et l'impact de la réduction de la durée des mesures de traitement des situations de surendettement et des autres mesures prises en matière de prévention et de traitement du surendettement.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 43, est remis au Parlement au plus tard cinq ans après la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport relatif au micro-crédit</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 55 de la loi, est remis au Parlement avant le 1<sup>er</sup> juillet 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur les conséquences de la fin de l'application du règlement (CE) n° 1400/2002 de la Commission, du 31 juillet 2002, concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées dans le secteur automobile</li></ul> |
|--|--|---|

|   |  |  |
|---|--|--|
|   |  | <p>Ce rapport, prévu par l'article 160 de la loi, est remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p>   |
| <p><b>Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové</b></p> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur l'opportunité de réviser le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 2 de la loi, est remis au Parlement dans les six mois suivant la promulgation de la loi (24 septembre 2014).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur la possibilité de sanctuariser les dépôts de garantie par la création d'un dispositif permettant que la garantie locative soit déposée sur un compte ouvert auprès d'une institution financière, au nom du locataire et déblocable d'un commun accord entre le locataire et le bailleur</li> </ul> <p>Ce rapport est prévu par l'article 7.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport évaluant le dispositif de défiscalisation prévu à l'article 199 <i>sexvicies</i> du code général des impôts, portant notamment sur le nombre de logements de chaque catégorie ayant bénéficié du dispositif</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 22, est transmis par le Gouvernement au Parlement avant la fin de l'année 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d'évaluation de la garantie universelle des loyers</li> </ul> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>Ce rapport, prévu par l'article 23, est remis au Parlement dans un délai de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur les modalités de calcul du montant des aides personnelles au logement prenant en compte la moyenne des ressources perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 29, est transmis par le Gouvernement au Parlement avant la fin de l'année 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 32, est transmis par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport bisannuel de suivi et d'évaluation du dispositif expérimental visant à assurer la protection et la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 51, est déposé au Parlement dans un délai de dix-huit mois après la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 134, est remis au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2015.</p> |
|--|--|--|



|   |   |   |
|---|---|---|
|   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'un permis de diviser (qui serait délivré lors de toute division par lots et mise en copropriété d'un immeuble comprenant au moins cinq locaux à usage d'habitation)</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 175, est remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p>  |
| <p><b>Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises</b></p> | - | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur l'établissement d'un statut unique de l'entreprise individuelle, précisant les conditions dans lesquelles les statuts juridiques actuels, notamment de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée et de l'entreprise individuelle, peuvent être simplifiés en vue de parvenir à un statut juridique unique</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 32 de la loi, est élaboré par un comité chargé de préfigurer cette création et remis au Gouvernement et au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.</p> |
| <p><b>Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire</b></p>                       | - | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport pour déterminer si la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération pourrait être modifiée pour créer des unions d'entreprises de l'économie sociale et solidaire qui constitueraient un nouvel instrument de coopération entre les différentes familles de l'économie sociale et solidaire</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 26, est remis au Parlement avant le 31 décembre 2014.</p>   |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport concernant l'accès aux responsabilités des jeunes navigants dans les coopératives maritimes</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 49, est remis au Parlement avant le 1<sup>er</sup> septembre 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport portant sur l'intérêt de modifier les règles applicables aux administrateurs d'une mutuelle, union ou fédération, afin de renforcer leurs droits et de faciliter l'accomplissement de leurs missions</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 52, est remis au Parlement dans les douze mois qui suivent la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport portant sur les conditions d'introduction, dans le code des assurances, de dispositions similaires à celles figurant à l'article L. 114-24 du code de la mutualité, relatives aux droits et obligations des administrateurs des sociétés d'assurance mutuelles, salariés du secteur privé ou agents du secteur public</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 58, est remis au Parlement avant le 15 juillet 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur l'évaluation des dispositifs de congés existants pour favoriser le bénévolat associatif et sur la création d'un congé d'engagement pour l'exercice de responsabilités associatives bénévoles</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 67, est remis au Parlement dans les six mois qui suivent la promulgation de la loi et après une concertation avec les partenaires sociaux.</p> |
|--|--|--|

---

## DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

### I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE

- **Loi n° 2014-567 du 2 juin 2014 relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié**

Cette loi est directement applicable. Elle interdit la mise en culture de maïs génétiquement modifié sur le sol national, et confie aux agents des services de l'agriculture et de l'alimentation le soin de rechercher les infractions. Elle autorise également la destruction des cultures concernées.

- **Loi n° 2013-1229 du 27 décembre 2013 relative aux missions de l'Établissement national des produits agricoles et de la pêche maritime**

Cette loi est d'applicabilité directe, puisqu'aucune mesure d'application n'est nécessaire :

- L'article 1<sup>er</sup> permet à FranceAgrimer de poursuivre le pilotage de la politique d'aide alimentaire.

- L'article 2 a permis de sécuriser juridiquement le marché de conception-réalisation pour le Pavillon français de l'Exposition universelle de Milan 2015.

- **Loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale**

Votée en 2011, la loi relative aux certificats d'obtention végétale (COV) visait à harmoniser le droit national avec le droit européen en matière de propriété intellectuelle sur les semences, et à donner un cadre juridique à la pratique des semences de ferme. Ses dispositions essentielles sont presque toutes applicables.

L'article 1<sup>er</sup>, d'application directe, prévoyait la création d'une instance nationale des obtentions végétales (INOV), sous forme de groupement d'intérêt public regroupant l'État et l'Institut national de la recherche agronomique. Le **décret n° 2014-731 du 27 juin 2014** relatif à l'instance nationale des obtentions végétales est venu modifier la partie réglementaire du code de la propriété intellectuelle pour tirer les conséquences de la loi.

Un autre texte réglementaire, le **décret n° 2015-164 du 12 février 2015** instituant la commission paritaire de conciliation spécifique au domaine des obtentions végétales, est également intervenu pour calquer la composition et le fonctionnement de la commission paritaire sur celle existant en matière de brevets, le directeur de l'Institut national de la propriété industrielle étant remplacé par le responsable de l'instance nationale des obtentions végétales. La commission de conciliation est chargée de statuer sur les différends entre salariés et employeurs lorsque l'obtention a été découverte par le salarié, notamment dans le cadre de l'exécution de son contrat de travail ou dans le domaine des activités de l'entreprise.

Les textes règlementaires en vigueur sont encore valables pour permettre l'application des articles L. 661-8 et suivants du code rural et de la pêche maritime, qui avaient été modifiés par l'article 2 de la loi. L'article L. 661-9 prévoit un décret pour dispenser l'activité de multiplication de semences pour le compte de tiers (trieurs à façon) de l'obligation de déclaration à l'autorité administrative, mais ce décret n'est pas intervenu, si bien que cette activité reste soumise au droit commun de la déclaration.

L'article L. 623-24-1 du code rural et de la pêche maritime avait été modifié par l'article 16 de la loi ainsi que par la loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon. Il permet qu'un décret en Conseil d'État **étende la liste des espèces** pour lesquelles la pratique des semences de ferme est autorisée, au-delà des 21 espèces pour lesquelles il existe un cadre juridique communautaire. Ce décret est intervenu en août 2014 : le décret n° 2014-869 du 1<sup>er</sup> août 2014 permet la pratique des semences de ferme pour 13 nouvelles espèces (dont le trèfle et le lupin).

L'article L. 623-24-3 du même code, introduit par l'article 16 de la loi, prévoit qu'un décret en Conseil d'État doit fixer la **rémunération de l'obteneur**, faute d'accord interprofessionnel définissant celle-ci pour l'utilisation par les agriculteurs de semences de ferme. Le Gouvernement n'a toujours pas pris ce décret et ne prévoit pas de le faire, ce qui n'offre pas de solution à l'obteneur en cas de désaccord avec les utilisateurs de semences de ferme. Il s'agit de la seule disposition substantielle de la loi qui n'est pas pleinement applicable.

L'article 18 de la loi renvoyait au décret la définition des conditions d'enregistrement et de reconnaissance ainsi que la conservation des ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation et des ressources phytogénétiques patrimoniales. Ces décrets n'ont pas été pris, la résolution de la question de l'accès et de l'utilisation des ressources génétiques et connaissances traditionnelles trouvant sa place dans le dispositif prévu au titre IV du projet de loi relatif à la biodiversité, en cours de discussion parlementaire, sur la base des recommandations d'une mission du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) réalisée en 2013.

---

• **Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche**

Texte important de la précédente législature, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) a fait l'objet d'une attention particulière dans sa mise en œuvre et est applicable à 85 %.

**Le titre I<sup>er</sup> visant à définir et mettre en œuvre une politique publique de l'alimentation a fait l'objet de nombreuses mesures d'application :**

- Les décrets n° 2011-679 et n° 2012-63 ont défini un cadre réglementaire pour l'aide alimentaire, comme le prévoyait l'article 1<sup>er</sup> de la loi.

- Le décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 a précisé les règles applicables en cantines scolaires pour garantir la qualité nutritionnelle des repas qui y sont servis. Il a été suivi par les décrets n° 2012-141, 2012-142, 2012-143, 2012-144 et 2012-145 applicables respectivement à la restauration universitaire, la restauration dans les établissements pénitentiaires, dans les établissements de santé, les établissements sociaux et médico-sociaux et enfin les établissements d'accueil d'enfants de moins de six ans. Il a fait l'objet de vives critiques dans le rapport Boulard-Lambert de mars 2013 sur l'inflation normative.

- Le décret n° 2012-80 du 23 janvier 2012 a pour sa part précisé les conditions dans lesquelles pourraient être conclus des accords collectifs portant sur l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'alimentation.

- Le décret n° 2012-115 du 27 janvier 2012 précise quelles informations les producteurs, transformateurs et distributeurs doivent transmettre à l'autorité administrative, afin de mieux suivre les évolutions de la consommation de produits alimentaires.

- Enfin, le décret n° 2011-731 du 24 juin 2011 a précisé les règles d'hygiène et les obligations de formation applicables dans certains établissements de restauration commerciale, comme le prévoyait l'article 8 de la loi.

**Le titre II visant à renforcer la compétitivité de l'agriculture française est pleinement applicable :**

- Les décrets concernant l'obligation de contractualisation entre producteurs et acheteurs sont intervenus dans deux secteurs, le secteur laitier (décret n° 2010-1753 du 30 décembre 2010, puis décret n° 2014-842 du 24 juillet 2014), où le contrat s'impose depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011, et le secteur des fruits et légumes (décret n° 2010-1754 du 30 décembre 2010), où le contrat s'impose depuis le 1<sup>er</sup> mars 2011. Pour les fruits et légumes, le décret a été assoupli pour les ventes sur les carreaux de producteurs, où le contrat écrit n'est plus obligatoire (décret n° 2011-1108 du 15 septembre 2011 modifiant le décret n° 2010-1754 du 30 décembre 2010 pris pour l'application

de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime dans le secteur des fruits et légumes). Les dispositions permettant d'instituer un médiateur des relations commerciales agricoles ont été prises également (décret n° 2011-553 du 5 avril 2011).

- Le contenu des accords de modération des marges de la distribution, prévus par l'article 15, a été précisé par le décret n° 2011-553 du 20 mai 2011.

- L'observatoire des prix et des marges, prévu à l'article 19, a été mis en place très vite, dans la mesure où il existait déjà sans statut juridique. Le décret n° 2010-1301 a précisé ses conditions de fonctionnement.

- Les nouvelles modalités de fonctionnement du fonds national de gestion des risques en agriculture ont été établies par le décret n° 2011-785, rendant pleinement applicable l'article 26 de la loi, et le décret n° 2011-2089 du 30 décembre 2011 est venu définir les modalités de fonctionnement des fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux en agriculture. En revanche, le rapport sur la réassurance publique éventuelle nécessaire en cas d'extension de l'assurance aléa climatique aux fourrages n'a jamais été rendu.

- Le décret permettant de simplifier les regroupements d'installations classées d'élevage, prévu à l'article 28, a été pris très vite après la promulgation de la loi (décret n° 2011-63 du 17 janvier 2011), après consultation des commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale.

**Le titre III concernant la compétitivité des exploitations agricoles est en grande partie applicable :**

Dès mars 2011, un décret a été pris pour faciliter l'exercice d'une activité extérieure de membres des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC). Le décret sur les transmissions d'informations de la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) a également été pris.

Finalement, seules quelques dispositions de ce titre III n'ont pas fait l'objet de mesures d'application prévues : les conditions d'exercice en France des vétérinaires des États non membres de l'Union européenne n'ont pas été précisées, et les possibilités pour les agriculteurs d'effectuer des prestations de salage et de déneigement pour le compte des collectivités locales n'ont pas été encadrées par voie réglementaire. Enfin, le rapport au Parlement sur les modes de financement alternatifs de la protection sociale agricole, prévu par l'article 38, n'a pas été rendu.

**Les titres IV et V sont pleinement applicables, à l'exception de rares dispositions relatives à la forêt :**

- Les plans régionaux de l'agriculture durable, prévus à l'article 50, ont pu commencer à être élaborés, dans la mesure où le décret n° 2011-531 du 16 mai 2011 en a précisé les contours et les conditions de préparation,

---

d'adoption et d'évaluation. L'Observatoire de la consommation des espaces agricoles a également été constitué.

- La taxe sur la cession à titre onéreux de terrains agricoles rendus constructibles, créée à l'article 55 de la loi, s'applique désormais, le décret n° 2011-2066 du 30 décembre 2011 ayant donné sa pleine portée opérationnelle au dispositif.

- L'assimilation de la méthanisation à une activité agricole, prévue par l'article 59, est effective depuis le décret n° 2011-190 du 16 février 2011.

- La modification des modalités de calcul de l'indice des fermages était prévue à l'article 62 mais nécessitait l'intervention du pouvoir réglementaire. Le décret n° 2010-1126 est intervenu très rapidement, dès le 27 septembre 2010, pour préciser les modalités de calcul du nouvel indice national remplaçant les indices départementaux.

- Seul le rapport sur les biens de section, prévu à l'article 58, n'a pas été rendu.

- En matière forestière, la mise en application de la loi est également bien avancée, avec le décret n° 2011-587 du 25 mai 2011, qui définit les zones géographiques dans lesquelles les propriétaires de plusieurs petites parcelles doivent mettre en œuvre un plan simple de gestion, et fixe à 4 hectares la taille des parcelles isolées en deçà de laquelle le plan simple de gestion n'est plus obligatoire. Le décret n° 2011-271 du 16 mars 2011 a précisé la composition du Comité national de gestion des risques en forêt. Le décret n° 2011-2067 du 30 décembre 2011 a précisé les conditions pour bénéficier de l'avantage fiscal du DEFI-Forêt. Seul le décret sur les conditions d'utilisation du compte d'épargne d'assurance forêt n'a pas été pris.

**Les titres VI à VIII ont fait l'objet d'une mise en application effective incontestable :**

- L'ensemble des textes d'application prévus par la loi concernant la gouvernance des chambres d'agriculture a été pris. Il en va de même des mesures d'application de dispositifs techniques concernant les centres de rassemblement d'animaux ou la collecte de céréales (article 73), l'échange d'informations entre administration des impôts et agence de services et de paiements (article 77), ou encore les modalités de dissolution de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR).

- En matière de pêche et d'aquaculture, la modification des instances de gouvernance de la pêche prévue par la loi a été mise en œuvre : le comité de liaison scientifique et technique des pêches maritimes et de l'aquaculture, prévu à l'article 82, a été mis en place, suite à la publication du décret n° 2011-433 du 19 avril 2011. De même, l'organisation et le fonctionnement du Comité national des pêches maritimes ont été précisés par le décret n° 2011-776 du 28 juin 2011 et les conseils de façade maritime sont désormais régis par un arrêté du 27 septembre 2011. Le

décret n° 2011-888 du 26 juillet 2011 a précisé les modalités d'élaboration des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine et a fixé à cinq ans le délai pour établir un premier bilan de leur mise en œuvre. Le décret n° 2012-64 a réglementé, en application de l'article 86 de la loi, les ventes en criées. Seul le décret modifiant la composition du conseil supérieur des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire manque encore.

- Enfin, la plupart des mesures concernant l'outre-mer ont été prises : le rapport sur un projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche spécifique à l'Outre-mer, établi en application de l'article 93, a été publié en juillet 2011 et les ordonnances d'adaptation à l'Outre-mer des dispositions de la LMAP ont été publiées courant 2011.

**En définitive, cinq ans après avoir été votée, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 est en quasi-totalité applicable. Il faut noter que certaines dispositions de ce texte sont modifiées par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, ce qui amènera à une modification des textes réglementaires d'application.**

**• Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés**

Les mesures d'application qui avaient déjà été prises après le vote de la loi en 2008 étaient intervenues dans deux domaines :

- **La gouvernance** du dispositif d'évaluation et de suivi des organismes génétiquement modifiés (OGM) : ainsi, avaient été pris dès la fin 2008 le décret relatif au Haut Conseil des biotechnologies, prévu par l'article 3 de la loi <sup>1</sup>, et celui relatif au Comité de surveillance biologique du territoire (CSBT), prévu par l'article 9 <sup>2</sup>.

- **L'encadrement des conditions d'utilisation d'OGM**, avec trois décrets pris entre 2009 et 2011 : le premier sur l'étiquetage des OGM mis à disposition de tiers à l'occasion d'une utilisation confinée <sup>3</sup>, le second sur l'obligation de déclaration de mise en culture de végétaux génétiquement modifiés <sup>4</sup> et enfin le dernier sur l'agrément de l'utilisation confinée d'OGM et l'information du public <sup>5</sup>.

Un progrès supplémentaire a été apporté dans l'application de la loi de 2008, avec le décret n° 2012-128 du 30 janvier 2012 relatif à **l'étiquetage des denrées alimentaires** issues de filières qualifiées « sans organisme génétiquement modifié », qui définit le « sans OGM » pour trois catégories d'ingrédients : les ingrédients d'origine végétale (contenant moins

---

<sup>1</sup> Décret n° 2008-1273 du 5 décembre 2008.

<sup>2</sup> Décret n° 2008-1282 du 8 décembre 2008.

<sup>3</sup> Décret n° 2009-45 du 13 janvier 2009.

<sup>4</sup> Décret n° 2011-841 du 13 juillet 2011.

<sup>5</sup> Décret n° 2011-1177 du 23 septembre 2011.



de 0,1 % d'OGM), ceux d'origine animale (avec des mentions distinctes selon que les animaux sont nourris avec des aliments contenant moins de 0,1 % ou moins de 0,9 % d'OGM) et les ingrédients apicoles (lorsqu'ils sont issus de ruches situées à plus de 3 km de cultures génétiquement modifiées).

Peu de textes restent donc à prendre pour rendre la loi pleinement applicable : un décret relatif aux garanties financières que doivent souscrire les agriculteurs procédant à la mise en culture d'OGM était prévu par l'article 8. Il est encore en attente mais sans intérêt dès lors que la mise en culture d'OGM n'est pas autorisée en France. Un autre décret devait être pris pour définir les seuils au-delà desquels les semences génétiquement modifiées doivent être étiquetées, en application de l'article 21. Un projet de décret a été notifié début 2012 à la Commission européenne, prévoyant une tolérance jusqu'à 0,1 % de semence OGM. Après l'alternance politique de 2012, le décret n'a pas été publié.

**Au final, le bilan de l'application de cette loi, au 31 mars 2015, est très satisfaisant.**

## II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT

- **Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové**

Depuis la promulgation de cette loi, qui affiche un taux d'application faible (16%), plusieurs **mesures réglementaires** d'application ont été publiées pour les titres I à III de la loi :

- le décret n° 2014-890 du 1<sup>er</sup> août 2014 relatif au plafonnement des honoraires imputables aux locataires et aux modalités de transmission de certaines informations par les professionnels de l'immobilier et l'arrêté du 29 août 2014 pris en application de l'article 4 du décret n° 2014-890 du 1<sup>er</sup> août 2014 précité qui ont pour objet, d'une part, de permettre le calcul des honoraires des personnes mandatées pour effectuer la visite du preneur ou pour réaliser un état des lieux, et d'autre part, de définir la nature des informations relatives au logement et au contrat de location à transmettre à l'observatoire local des loyers (article 1<sup>er</sup>) ;

- le décret n° 2014-1334 du 5 novembre 2014 relatif aux observatoires locaux des loyers, aux modalités de communication et de diffusion de leurs données et à la création du Comité scientifique de l'observation des loyers qui définit les conditions de l'agrément de ces observatoires et le rôle de conseil de l'instance scientifique indépendante auprès du ministre (article 6) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2014-854 du 30 juillet 2014 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail pris en application des articles 17 et 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, qui définit la liste des communes comprises

dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (article 6) ;

- le décret n° 2014-843 du 25 juillet 2014 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière (article 24) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2014-1369 du 14 novembre 2014 relatif aux compétences, à la composition et au fonctionnement des comités régionaux et des conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement (article 34) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2015-342 du 26 mars 2015 définissant le contrat type de syndic de copropriété et les prestations particulières, prévus à l'article 18-1 A de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 modifiée fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis (article 55) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2015-191 du 18 février 2015 relatif aux allocations de logement qui précise les conditions de maintien exceptionnel de l'allocation logement par l'organisme payeur que ce dernier conserve pour une durée de six mois (article 85) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2014-1737 du 29 décembre 2014 relatif au comité d'orientation du système national d'enregistrement de la demande de logement social qui précise la composition et les modalités de fonctionnement de ce comité et définit les conditions de présentation des demandes d'attribution de logements sociaux auprès des bailleurs de logements sociaux (article 97) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2014-1596 du 23 décembre 2014 fixant les règles d'organisation, de fonctionnement et les modalités des contrôles de l'Agence nationale de contrôle du logement social et l'arrêté du 17 mars 2015 fixant le montant du prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction pour le fonctionnement de l'Agence nationale de contrôle du logement social (article 102) ;

- le décret n° 2014-1648 du 26 décembre 2014 relatif aux normes de performance énergétique minimale des logements collectifs faisant l'objet d'une vente par un organisme d'habitation à loyer modéré (article 114) ;

- l'arrêté du 29 juillet 2014 pris en application de l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation et portant fixation du montant du fonds prévu à l'article L. 452-1-1 géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) (article 119) ;

- le décret n° 2014-1500 du 12 décembre 2014 approuvant les statuts de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement et modifiant le décret n° 2012-353 du 12 mars 2012 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (article 123) ;

---

- le décret n° 2015-306 du 17 mars 2015 précisant le périmètre des prestations de tiers-financement pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique dans les logements (article 124).

De nombreuses mesures réglementaires d'application doivent encore être prises. D'après les informations disponibles sur le site internet du ministère du logement, les décrets portant sur la réglementation des contrats de location (modèle type de contrat de location, liste des pièces justificatives exigibles du locataire), sur les dispositions relatives à la déontologie et au contrôle des professionnels de l'immobilier, sur les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives ou encore sur le statut de l'habitat participatif devraient être publiés au deuxième trimestre 2015 et les décrets relatifs au contenu de certains diagnostics techniques de sécurité au premier trimestre 2016.

Il est à noter que la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives et le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques en cours d'examen, modifient plusieurs dispositions de la loi ALUR. Les conséquences de ces modifications sur les mesures réglementaires à prendre sont à ce stade encore difficiles à évaluer : l'abandon de certains dispositifs est probable et cette loi ne sera vraisemblablement jamais mise en œuvre de manière complète.

En outre, plusieurs rapports au Parlement devaient être remis en application de la loi :

- rapport sur l'opportunité de réviser le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, notamment sur la possibilité d'une évolution de la définition du seuil minimal de surface habitable en deçà duquel un logement est considéré comme indécemment et d'une intégration de la performance énergétique parmi les caractéristiques du logement décent (article 2 de la loi) ;

- rapport sur la possibilité de sanctuariser les dépôts de garantie par la création d'un dispositif permettant que la garantie locative soit déposée sur un compte ouvert auprès d'une institution financière, au nom du locataire et déblocable d'un commun accord entre le locataire et le bailleur (article 7 de la loi) ;

- rapport évaluant le dispositif de défiscalisation prévu à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts, portant notamment sur le nombre de logements de chaque catégorie ayant bénéficié du dispositif (article 22 de la loi) ;

- rapport sur les modalités de calcul du montant des aides personnelles au logement prenant en compte la moyenne des ressources

perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande (article 29 de la loi) ;

- rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement (article 32 de la loi) ;

- rapport sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire (article 134 de la loi) ;

- rapport sur l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'un permis de diviser (qui serait délivré lors de toute division par lots et mise en copropriété d'un immeuble comprenant au moins cinq locaux à usage d'habitation) (article 175 de la loi).

Le **titre IV**, qui visait à **moderniser les documents de planification et d'urbanisme**, comporte les articles 126 à 177 – la plupart d'entre eux étant d'application directe. Au total, sur les 52 articles de ce titre, 90% sont entièrement applicables un an après la publication de la loi.

**Quatre décrets ont déjà été publiés :**

- le décret **n° 2015-165** du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial, qui rend applicables les dispositions de l'article 129, VI, 1°, b relatives au démantèlement et de la **remise en état des terrains d'assiette des sites d'implantation bénéficiant de l'autorisation d'exploitation commerciale** ;

- le décret **n° 2015-482** du 27 avril 2015 portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sol. Ce décret rend applicables les dispositions de l'article 132 (**résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs**) ;

- le décret **n° 2014-1572** du 22 décembre 2014 fixant la liste des documents susceptibles d'être demandés au propriétaire d'un immeuble par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, ainsi que le décret **n° 2014-1573** du 22 décembre 2014 fixant les conditions de la visite du bien par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme. Ces deux textes rendent applicables la **réforme du droit de préemption** (article 149 de la loi ALUR).

**Les articles qui demeurent inapplicables au moins partiellement sont les suivants :**

- l'**article 155**, qui ouvre une voie d'accès à l'Ordre des géomètres experts pour les **géomètres topographes** ;

- l'**article 159-I-3°**. Cette disposition vise à subordonner l'**opposabilité des clauses du cahier des charges non approuvé d'un lotissement**, lorsque ces clauses ont pour objet ou effet d'interdire ou de restreindre les droits à construire, au respect d'une formalité de publication au bureau des hypothèques ou au livre foncier du cahier des charges de ce lotissement. Un décret doit définir les modalités de cette publication. Le gouvernement annonce sa parution pour septembre 2015 ;

- l'**article 163**, qui crée les **associations foncières de projet** ;

- l'**article 164**, qui crée les **organismes de foncier solidaire** ;

- l'**article 173**, entièrement inapplicable pour l'heure, qui instaure des **zones de vigilance et de lutte contre les friches industrielles**. Le Gouvernement a prévu de faire paraître le décret nécessaire en mai 2015 ;

- l'**article 174-2°**, qui oblige, à l'occasion de travaux sur des parcs de stationnement équipés de places destinées à la clientèle, annexes d'un ensemble commercial ou d'un établissement de spectacles cinématographiques, à installer les dispositifs nécessaires à l'alimentation d'une prise de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable.

- **Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**

Depuis la promulgation de cette loi, de nombreuses **mesures réglementaires** d'application ont été publiées :

- le décret en Conseil d'État n° 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux **instances en charge de la politique de la ville**, pris en application de l'article 3, qui précise l'organisation et le fonctionnement de l'Observatoire national de la politique de la ville et procède à une adaptation des missions et du fonctionnement du Conseil national des villes et du Comité interministériel des villes ;

- le décret en Conseil d'État n° 2015-299 du 16 mars 2015 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, pris en application de l'article 3 ;

- le décret en Conseil d'État n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains, et le décret en Conseil d'État n° 2014-1575 du 22 décembre 2014 relatif aux modalités de détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville particulières aux départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à la Polynésie française, pris en application de l'article 5 de la loi, qui déterminent la **méthode de délimitation des contours des quartiers prioritaires de la politique de la ville** ;

- le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains et le décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française, pris en application de l'article 5 de la loi, qui **identifient les quartiers prioritaires de la ville et procèdent à la délimitation de leurs contours** ;

- le décret n° 2014-563 du 30 mai 2014 fixant les modalités et le calendrier de transfert des activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances à l'État, modifié par le décret n° 2015-129 du 5 février 2015 fixant les **modalités et le calendrier de transfert des activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances à l'État** (Acsé), pris en application de l'article 14 de la loi. En effet, l'article 105 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a retardé d'une année le transfert des activités de l'Acsé au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

**Quatre mesures réglementaires sont en attente de publication :**

- le décret en Conseil d'État fixant la liste des plans et schémas de planification en matière d'aménagement, d'habitat, de cohésion sociale et de transports ainsi que des contrats conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements prévu par l'article 6. D'après les informations transmises par le ministère de la ville, ce décret devrait **être publié avant l'été 2015** ;

- l'arrêté du ministre chargé de la ville précisant les modalités d'application de l'article 7 et en particulier les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens. D'après les informations transmises par le ministère de la ville, un cadre de référence a été diffusé sur le site internet du ministère pour accompagner les partenaires au contrat dans la mise en œuvre de ces nouvelles modalités de participation. Un arrêté sera pris en tant que de besoin au regard des premiers retours d'expérience ;

- le décret fixant le contenu et les modalités d'élaboration du rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation présenté par le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale à leur assemblée délibérante respective lorsqu'un contrat de ville a été conclu, prévu par l'article 11 de la loi et le décret fixant le contenu et les modalités d'élaboration du rapport précité lorsqu'un contrat de ville a été conclu en Polynésie française prévu par l'article 24 de la loi. D'après les informations transmises par le ministère de la ville, ces décrets sont en cours de finalisation et **devraient être publiés d'ici l'été 2015**.

En outre, **plusieurs rapports** doivent être remis au Parlement en application de la loi :

- un rapport sur la possibilité **de création d'une fondation** destinée à mobiliser, au bénéfice des quartiers prioritaires, **des financements permettant l'accompagnement d'actions et de projets présentés par leurs habitants** en faveur de la cohésion sociale et dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité prévu par l'article 9 de la loi. Le ministre délégué à la Ville a chargé le préfet Yannick Blanc de préparer ce rapport, dont les conclusions provisoires ont été préalablement soumises aux acteurs de la politique de la ville. Le Gouvernement devrait remettre ce rapport au Parlement dans les prochaines semaines ;

- un rapport sur les modalités de mise en œuvre de mesures permettant la création d'emplois et d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que sur les conditions de renforcement des emplois d'avenir dans ces territoires prévu par l'article 28.

La remise d'un rapport, en application de l'article 2 de la loi, qui prévoit les conditions dans lesquelles est instituée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, une dotation budgétaire intitulée « dotation politique de la ville » et remplaçant la dotation de développement urbain, est devenue sans objet. En effet, la loi de finances pour 2015 a modifié les articles L. 2334-40 et L. 2334-41 du code général des collectivités territoriales afin d'instituer une dotation politique de la ville.

● **Loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction**

L'article 172 de la **loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové** a procédé à la **ratification de six des huit ordonnances prévues par la loi n° 2013-569 du 1<sup>er</sup> juillet 2013**, à savoir :

- l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme ;

- l'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement ;

- l'ordonnance n° 2013-890 du 3 octobre 2013 relative à la garantie financière en cas de vente en l'état futur d'achèvement ;

- l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement ;

- l'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique ;

- l'ordonnance n° 2013-1185 du 19 décembre 2013 relative au taux de garantie que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent apporter à des emprunts souscrits par un concessionnaire d'aménagement.

L'ordonnance relative au logement intermédiaire a été publiée le 20 février 2014 (ordonnance n° 2014-159). L'article 23 *sexies* du projet de loi sur la croissance et l'activité propose de procéder à sa ratification.

Enfin, l'ordonnance prévue au 8° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, relative aux délais de paiement applicables aux marchés de travaux privés mentionnés au 3° de l'article 1779 du code civil ne sera pas prise, ses dispositions ayant été finalement adoptées par voie d'amendement dans la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (VII de l'article 123).

**La loi n°2013-569 est désormais intégralement applicable.**

• **Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**

Toutes les mesures règlementaires d'application ont été prises.

Le **rapport annuel de la commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier**, sur la mise en œuvre du dispositif prévu par l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, prévu par l'article 3 de la loi, a été remis le 7 janvier 2015. Il a été présenté à la commission des affaires économiques le 21 janvier dernier.

Le rapport sur les caractéristiques que pourrait revêtir un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière fondé sur des indicateurs concrets et adossé à l'évolution de l'indice de construction, qui devait être remis avant janvier 2014, en application de l'article 1<sup>er</sup>, n'a en revanche toujours pas été remis au Parlement.

• **Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation**

L'article 5 de la loi prévoit la remise d'un rapport sur l'application et sur l'évaluation des dispositions de cette loi à l'issue d'un délai de cinq ans ainsi que sur les actions d'information du public sur la prévention des incendies domestiques et sur la conduite à tenir en cas d'incendie menées depuis la publication de cette loi. Ce rapport n'a pas encore été remis au Parlement.



---

- **Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**

Deux mesures réglementaires prévues par l'article 26 demeurent toujours en attente de publication : le décret en Conseil d'État relatif au fonds local de requalification des quartiers anciens dégradés et le décret en Conseil d'État relatif à la création des fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé.

Par ailleurs, un rapport prévu à l'article 25, présentant l'avancement et le bilan de la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), qui devait initialement être présenté au Parlement au début de l'année 2011, n'a pas encore été présenté...

- **Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement**

Toutes les mesures réglementaires d'application ont été prises.

Toutefois, l'article 65 prévoit la remise d'un rapport triennal portant sur le bilan, du respect par les communes de leurs obligations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux. Ce rapport n'a pas encore été déposé.

### III. POSTE ET TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

- **Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales**

Restent toujours à prendre, pour que ce texte soit entièrement applicable :

- le décret en Conseil d'État prévu au 3° de l'article 12 (Intéressement et épargne salariale), sur les **conditions dans lesquelles les dispositifs d'intéressement des salariés peuvent être étendus à l'ensemble des personnels de La Poste**. On observera que le texte ouvre en réalité une faculté pour le pouvoir réglementaire de prendre un tel texte sur l'extension de la participation aux résultats de l'entreprise et que le Gouvernement ne souhaite pas, pour l'instant, faire usage de la faculté qui lui est reconnue d'étendre le système de participation des salariés aux résultats de La Poste ;

- le décret prévu au 2° de l'article 21 (Fonds de compensation du service universel), modifiant le I de l'article L. 2-2 du code des postes et communications électroniques, sur le **seuil d'envoi de correspondance au-dessous duquel les prestataires de services postaux sont exemptés de contribution** au fonds de compensation du service universel postal.

Le I de l'article L. 2-2 précité prévoit ainsi que « *tout prestataire qui achemine un nombre d'envois de correspondance inférieur à un seuil fixé par décret est exempté de contribution au fonds* ».

Ce décret sur le seuil d'envoi de correspondance au-dessous duquel les prestataires de services postaux sont exemptés de contribution audit fonds est l'un des trois décrets complémentaires portant sur ce fonds. Or, il ne peut être pris avant le décret en Conseil d'État, pris en application du II du même article L. 2-2, qui définit les méthodes d'évaluation, de compensation et de partage des coûts liés aux obligations de service universel.

• **Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales**

En application de l'article 8 (Droit applicable au personnel de La Poste et modalités de sa représentation), est paru le décret n° 2014-1426 du 28 novembre 2014 relatif à la représentation des agents contractuels et à la protection des agents contractuels de droit privé de La Poste exerçant un mandat de représentation.

**Ne manquent donc plus que deux décrets** prévus à l'article 15 (Fonds de compensation du service universel postal) :

- un décret simple, pris en application du I de l'article L. 2-2 du code des postes et communications électroniques (CPCE), fixant le **montant du chiffre d'affaires en-deçà duquel les prestataires postaux sont exemptés de contribution au fonds de compensation du service universel postal**.

De la même façon que pour le décret prévu à l'article 21 de la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales précité, ce décret ne peut être pris avant le décret en Conseil d'État, pris en application du II de l'article L. 2-2 précité, portant sur le fonds de compensation du service universel postal ;

- un décret en Conseil d'État, pris en application du II du même article, portant sur le fonds de compensation du service universel postal, et plus précisément leurs **méthodes d'évaluation, de compensation et de partage des coûts liés aux obligations de service universel**.

Ce décret est donc le principal des trois décrets complémentaires portant sur le sujet du fonds de compensation du service universel postal, et le premier qui devrait être pris. L'historique en est le suivant.

Un premier projet de décret a été établi dès 2008, dont l'ARCEP et la CSSPPCE ont été saisies pour avis, conformément à l'article L. 2-2 précité. L'ARCEP a rendu son avis en décembre 2008, confirmé en 2011, et la CSSPPCE en novembre 2010. Suite à ces avis, le **Conseil d'État** a été saisi en 2011 et a rendu un **avis défavorable** en novembre de la même année, au motif principal que ce projet déléguait à l'ARCEP la compétence pour préciser les coûts et les recettes entrant dans l'évaluation des coûts nets pertinents pour le calcul du coût net du service universel sans encadrer l'exercice de cette compétence de manière suffisante.

À la suite de cet avis négatif du Conseil d'État sur le premier projet de décret en 2011, un nouveau projet de décret a été élaboré par la direction générale des entreprises (DGE) durant l'année 2013, et a donné lieu à :

- un avis défavorable de La Poste, du fait de la sensibilité politique et sociale du sujet ;
- un avis de l'ARCEP, favorable sous réserve de la prise en compte de certaines observations ;
- un avis de la CSSPPCE, qui reconnaît que le projet de décret est tout à fait fondé sur le plan juridique, tout en apportant des clarifications et des précisions sur une méthode de calcul, que le Gouvernement juge complexe et difficile à mettre en œuvre.

Il est utile de souligner que **la mise en œuvre réelle du fonds de compensation ne peut se faire que sur la demande du prestataire du service universel postal**. En effet, l'article L. 2-2 précité prévoit qu'un décret fixe la première année de mise en œuvre de ce fonds après qu'un avis public de l'ARCEP a établi – à la suite d'une telle demande – que ce dernier supporte une charge financière inéquitable imputable à ses obligations de service universel. Ce fonds de compensation serait alors abondé par les prestataires de service postaux titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques, leur contribution étant calculée au prorata du nombre d'envois postaux qu'ils acheminent dans le champ du service universel.

Or, l'ouverture complète à la concurrence des marchés postaux depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 ne s'est pas traduite par l'émergence d'acteurs significatifs venant concurrencer La Poste dans le champ du service universel. Il est donc **loin d'être sûr que La Poste envisage de demander l'activation du fonds de compensation** prévu par la loi – dont elle resterait le principal contributeur. Ainsi, dans le bilan du service universel postal pour

l'année 2013, transmis au ministre chargé des postes par La Poste, cette dernière indique que *« compte tenu de la tendance structurelle de baisse des flux, il est peu probable qu'apparaisse une concurrence significative sur le marché, La Poste n'envisage donc pas, à ce jour, de demander l'activation de ce fonds dont le rendement serait nul »*.

Par ailleurs, les **avis de l'ARCEP et de la CSSPPCE relèvent le caractère peu utile, voire inopportun, de la publication** de ce texte :

- l'ARCEP indique que *« sa portée reste toutefois limitée compte tenu de la situation quasi-monopolistique de La Poste (...) et de la faible utilité d'enclencher le mécanisme de compensation »* ;

- la CSSPPCE *« est dubitative sur l'opportunité de définir des règles qui ne seront pas appliquées mais qui pourraient être utilisées par certains interlocuteurs pour ouvrir un débat sans aucune préparation sur le contenu du service universel »*.

Compte-tenu de l'ensemble de ces éléments, et selon les informations qui ont été transmises à votre rapporteur, la **prise de ce décret n'est donc pas envisagée** dans le contexte actuel.

#### • **Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique**

Restait encore à prendre pour rendre ce texte intégralement applicable le **décret**, prévu à l'**article 18** (Clause de sauvegarde), permettant la **fermeture d'un site** pour atteinte ou risque d'atteinte au maintien de l'ordre et de la sécurité publics, à la protection des mineurs, à la protection de la santé publique, à la préservation des intérêts de la défense nationale ou à la protection des personnes physiques par une activité de commerce électronique. Or, cet article a été abrogé par l'article 78 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, ce qui rend de fait la présente loi totalement applicable.

#### IV. ÉNERGIE

- **Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières**

Une seule mesure d'application est encore attendue.

L'article 22 prévoit un décret en Conseil d'État pour préciser les conditions dans lesquelles l'État doit apporter sa garantie à la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) pour les droits de retraite acquis avant le 31 décembre 2004. Si la garantie de l'État a bien été

autorisée par l'article 103 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 <sup>1</sup>, le décret lui-même n'a jamais été publié.

Le ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes considère qu'une telle garantie, qui avait été envisagée dans un contexte historique inédit de mise en place de l'adossement, ne s'impose plus aujourd'hui.

Par ailleurs, un rapport est toujours attendu.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit la remise d'un rapport triennal sur les contrats de service public d'EDF et de GDF-Suez et sur l'évolution des indicateurs de résultats définis dans ces contrats. À ce jour, seul un bilan triennal sur le contrat de service public conclu entre l'État et GDF-Suez a bien été transmis au Parlement en juillet 2009.

Concernant EDF, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a précisé à votre commission que le précédent contrat de service public est arrivé à échéance en 2007. Il n'a depuis pas été renouvelé, ce qui explique qu'aucun rapport triennal n'a été produit au cours des dernières années. Des discussions ont cependant débuté entre EDF et l'État pour engager le renouvellement du contrat de service public en tenant compte des nouveaux objectifs fixés par le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

- **Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique**

Trois décrets sont encore attendus pour que cette loi soit pleinement applicable.

L'article 60 (insérant un article 21-1 dans la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ; dispositions codifiées aux articles L. 321-18 et L. 322-12 du code de l'énergie) prévoit notamment la publication d'un décret en Conseil d'État pour fixer les principes généraux de calcul de la somme pouvant être consignée par les autorités concédantes en cas de non-respect des prescriptions relatives à la qualité de l'électricité par les gestionnaires de réseaux.

À l'occasion du précédent rapport annuel sur l'application des lois, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie avait indiqué à votre commission que les réflexions sur les modalités d'application de ce décret se poursuivaient au regard des risques d'effet contre-productif

---

<sup>1</sup> En application du principe posé par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) selon lequel l'octroi de la garantie de l'État relève du domaine exclusif des lois de finances.

<sup>2</sup> Rapport triennal 2005-2007, étendu à l'année 2008, sur le contrat de service public entre l'État et Gaz de France, établi en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

vis-à-vis des gestionnaires de réseaux : la consignation des sommes prévues constituerait un frein à la réalisation des investissements nécessaires au respect des normes de qualité, que le dispositif vise au contraire à promouvoir.

Dans le prolongement de ces réflexions, le Gouvernement a par conséquent proposé, dans le texte initial du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, de remplacer ce dispositif de sanction financière par « des mesures incitatives appropriées » que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) peut décider, en application de l'article L. 341-3 du code de l'énergie, pour « encourager les gestionnaires de réseaux à améliorer leur performances, notamment en ce qui concerne la qualité de l'électricité ». L'Assemblée nationale, suivie en cela par le Sénat, a cependant préféré faire coexister les deux dispositifs – régulation incitative « nationale » et mécanisme de consignation « locale » – dès lors que ce dernier est aussi largement incitatif puisque les sommes ainsi consignées ont vocation à être restituées une fois les niveaux de qualité rétablis. En outre, le législateur précise désormais que le décret devra être pris dans les six mois suivant la promulgation de la loi, ce à quoi le Gouvernement s'est engagé.

L'article 94 prévoit la publication d'un décret en Conseil d'État précisant les obligations imposées aux distributeurs de fioul domestique pour assurer la continuité aux clients qui accomplissent des missions d'intérêt général.

**Dans le cadre du précédent rapport annuel sur l'application des lois, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie avait rappelé à votre commission que cet article est issu d'un amendement du Gouvernement qui répondait à une revendication de la profession des distributeurs de fioul, en quête d'une reconnaissance stratégique équivalente à celle dont disposent les autres branches de fourniture d'énergie et cherchant à moraliser les pratiques commerciales.**

Selon le ministère, les travaux de rédaction du décret d'application ont toutefois achoppé sur la grande fragilité d'une bonne part des acteurs rendant difficilement supportable les contraintes de stockages induites par une obligation de continuité de service. De plus, la complexité de ce secteur d'activité, soumis à une forte concurrence, à l'opportunisme et à la versatilité des clients, posait également problème. Enfin, la profession, prenant conscience des exigences auxquelles elle pouvait être astreinte, ne s'est plus impliquée pour appuyer le projet. Les dispositions nécessaires à garantir une continuité de service pourraient en effet engendrer des coûts importants pour la profession en investissements et pour l'État en aides éventuelles de soutien, équivalentes à celles versées aux stations-service indépendantes.

La situation de la profession n'ayant pas évolué, et la sécurité d'approvisionnement et la continuité de service étant par ailleurs assurées par l'existence de stocks stratégiques ainsi que par la mise en œuvre des

plans « ressources hydrocarbures », cette disposition pourrait donc être supprimée.

L'article 100 (modifiant l'article 16 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières) prévoit la publication d'un décret en Conseil d'État précisant les modalités d'application de la gestion des prestations sociales complémentaires pour les affiliés à la Caisse nationale des industries électriques et gazières.

Le ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a indiqué à votre commission que ce mécanisme de solidarité entre les plus petites entreprises de la branche permettant de mutualiser certaines prestations employeurs, notamment le salaire d'absence pour maladie-maternité, est d'ores et déjà mis en œuvre et qu'un décret devrait le formaliser d'ici la fin de l'année.

Enfin, l'article 10 prévoyait d'une part, dans son I, l'élaboration d'une stratégie nationale de la recherche énergétique (SNRE) tous les cinq ans - la SNRE actuelle a été publiée en 2007 - et d'autre part, dans son II, la remise d'un rapport annuel sur les avancées technologiques résultant des recherches qui portent sur le développement des énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie et qui favorisent leur développement industriel. Ce rapport, issu d'un amendement sénatorial et dont le Gouvernement devait présenter les conclusions à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), n'a jamais été remis.

Lors de la codification de la partie législative du code de l'énergie en 2011, cet article 10 a été abrogé mais seul le I a été codifié à l'article L. 144-1, supprimant ainsi cette demande de rapport. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a cependant indiqué à votre commission que la prochaine stratégie nationale de la recherche énergétique (SNRE), telle que révisée par l'article 53 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>2</sup> qui modifie l'article L. 144-1, devrait permettre de dresser un état des lieux des technologies et des enjeux de recherche associés. Cette stratégie devrait être arrêtée en 2016.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

<sup>2</sup> Qui prévoit notamment de mieux articuler la SNRE avec un autre document stratégique, la stratégie nationale de la recherche (SNR), en faisant de la première le volet énergie de la seconde, et d'assurer un lien de prise en compte entre la SNRE et les nouveaux outils de planification que sont la stratégie nationale bas-carbone et la programmation pluriannuelle de l'énergie.

- **Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire**

Seule une mesure d'application est encore attendue.

L'article 21 prévoit qu'un décret précise la nature des informations contenues dans le rapport sur la sûreté nucléaire et sur la radioprotection que doit remettre chaque année tout exploitant d'une installation nucléaire de base. Le Gouvernement ayant fait valoir que les dispositions de l'article 21 de la loi étaient directement applicables, aucune mesure d'application n'a été jugée nécessaire. De fait, les exploitants rédigent d'ores et déjà ces rapports. Ces dispositions ont depuis été codifiées aux articles L. 125-15 – qui prévoit que la nature de ces informations est fixée « par voie réglementaire » – et L. 125-16 du code de l'environnement et l'article 21 ne sera abrogé que lorsque cette mesure d'application aura été prise <sup>1</sup>.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie considère néanmoins que la prise d'un décret pourrait rester utile à l'avenir, par exemple si les rapports remis par certains exploitants cessaient d'être jugés satisfaisants par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Ainsi le Gouvernement prévoit-il de préciser, par voie d'ordonnance prise sur le fondement de l'article 33 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, que cette mesure réglementaire interviendra « en tant que de besoin ».

- **Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie**

Deux décrets sont toujours attendus.

Le IX de l'article 2 (modifiant l'article 22 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité) prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions et modalités d'application de l'interdiction faite par le ministre à un fournisseur d'exercer l'activité d'achat pour revente et de la substitution du fournisseur de secours au fournisseur défaillant. Cette disposition est aujourd'hui codifiée à l'article L. 333-3 du code de l'énergie.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a indiqué à votre commission que le projet de décret avait certes été rédigé et examiné par le Conseil d'État en octobre 2009 mais qu'il n'avait pas été procédé à sa publication. Depuis lors, la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité dite « NOME » a garanti l'accès – et le retour en cas de défaillance d'un fournisseur alternatif – aux tarifs réglementés pour les consommateurs domestiques si bien que ce dispositif n'apparaît plus indispensable.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012 modifiant les livres I<sup>er</sup> et V du code de l'environnement.



L'article 23 (modifiant l'article 13 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières) prévoit que des décrets en Conseil d'État précisent les missions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité et de gaz. Le Gouvernement considère les dispositions législatives comme suffisamment précises pour être d'application directe, tant pour le gaz que pour l'électricité. Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées aux articles L. 111-57, L. 322-8, L. 432-8, L. 322-10, L. 432-9, L. 322-11 et L. 432-10 du code de l'énergie. Du reste, l'article 47 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en tire les conséquences en abrogeant l'article L. 432-10, qui concerne le gaz, mais pas l'article L. 322-11, qui concerne l'électricité.

- **Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité**

Une seule mesure réglementaire reste attendue.

Au cours de la période de contrôle du présent rapport, un texte d'application attendu par la loi a été publié : il s'agit du décret en Conseil d'État n° 2015-248 du 3 mars 2015<sup>1</sup> qui fixe notamment, en application de l'article 17 (article 32 de la loi n° 2000-108, aujourd'hui à l'article L. 134-9 du code de l'énergie), la liste des décisions pouvant avoir une incidence importante sur les objectifs de la politique énergétique à propos desquelles la Commission de régulation de l'énergie (CRE) consulte préalablement le Conseil supérieur de l'énergie (CSE). Le décret précise par ailleurs qu'en l'absence d'avis exprès dans un délai de cinq semaines ou dans un délai de quinze jours en cas d'urgence, l'avis est réputé rendu. Enfin, la composition et le fonctionnement du CSE sont modifiés à la suite des travaux menés dans le cadre du débat national sur la transition énergétique.

En outre, est également intervenue, le 22 janvier 2015, la publication, très attendue par les acteurs concernés, de l'arrêté<sup>2</sup> approuvant les règles du mécanisme de capacité qui permettra sa mise en œuvre effective à l'hiver 2016-2017.

L'article 18 (article L. 121-92 du code de la consommation) prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les règles relatives à l'accès gratuit du consommateur à ses données et relevés de consommation d'électricité et de gaz naturel.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2015-248 du 3 mars 2015 modifiant l'article 45 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz et le décret n° 2006-366 du 27 mars 2006 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie.

<sup>2</sup> Arrêté du 22 janvier 2015 définissant les règles du mécanisme de capacité et pris en application de l'article 2 du décret n° 2012-1405 du 14 décembre 2012 relatif à la contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité et portant création d'un mécanisme d'obligation de capacité dans le secteur de l'électricité.

---

À l'occasion de précédents rapports sur l'application des lois, le Gouvernement avait indiqué que la finalisation de ce décret était conditionnée à l'adoption de la directive européenne sur l'efficacité énergétique. Or, bien que cette dernière ait été définitivement adoptée au niveau européen le 25 octobre 2012<sup>1</sup>, le décret n'a toujours pas été publié. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a cependant précisé à votre commission qu'un projet de texte avait fait l'objet d'une consultation des acteurs à l'été 2014 et qu'un nouveau texte tenant compte des différents retours enregistrés serait prochainement soumis aux consultations formelles de la CRE, du CSE et du Conseil national de la consommation (CNC).

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> prévoit la remise, avant le 31 décembre 2015 puis tous les cinq ans, d'un rapport sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) sur la base de rapports de la CRE et de l'Autorité de la concurrence. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a confirmé à votre commission que le rapport devrait bien être publié d'ici la fin de l'année. À ce titre, le Gouvernement a organisé en juillet 2013 une consultation sur les améliorations possibles du mécanisme, dont certaines ont d'ores et déjà été prises en compte dans le cadre de la révision du décret portant sur l'Arenh qui est en cours d'examen par la Commission européenne<sup>2</sup>. Le Gouvernement s'appuiera également, comme le prévoit la loi, sur les rapports de la CRE et de l'Autorité de la concurrence.

- **Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique**

La loi du 13 juillet 2011 a interdit le recours à la technique de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures non conventionnelles en raison de ses conséquences environnementales mais a, dans le même temps, prévu :

- en son article 2, la mise en place d'une Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux ;

- en son article 4, la remise par le Gouvernement d'un rapport annuel au Parlement portant notamment sur l'évolution des techniques

---

<sup>1</sup> Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

<sup>2</sup> Celui-ci comporte un volet sur la méthodologie de fixation du prix que la France s'était engagée à soumettre à la Commission en vue de son approbation préalable.

d'exploration et d'exploitation, la connaissance du sous-sol français et sur les conditions de mise en œuvre d'expérimentations réalisées à seules fins de recherche scientifique sous contrôle public.

Or, si le décret en Conseil d'État n° 2012-385 du 21 mars 2012<sup>1</sup> a précisé les règles de composition, les missions et les modalités de fonctionnement de la commission nationale – rendant ainsi, applicable, d'un strict point de vue réglementaire, la loi qui n'attendait que cette seule mesure d'application –, la nomination effective des membres de la commission n'est jamais intervenue. De même, aucun rapport annuel n'a été remis au Parlement.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a rappelé à votre commission que compte tenu de la position plusieurs fois réaffirmée du Gouvernement sur l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels, celui-ci considère que cette commission est sans objet et que par conséquent la nomination de ses membres n'apparaît pas nécessaire.

- **Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes**

Deux textes d'application sont encore attendus.

Au cours de la période de contrôle du présent rapport, une mesure réglementaire a été publiée : en application de l'article 14 (articles L. 271-1 et L. 123-1 et suivants du code de l'énergie), le décret en Conseil d'État n° 2014-764 du 3 juillet 2014<sup>2</sup> a fixé la méthodologie utilisée pour établir les règles permettant la valorisation des effacements de consommation d'électricité sur les marchés de l'énergie et sur le mécanisme d'ajustement, la méthodologie utilisée pour établir une prime versée aux opérateurs d'effacement ainsi que les modalités de fixation du montant de cette prime par arrêté, révisé annuellement, des ministres chargés de l'économie et de l'énergie.

Après qu'un premier projet d'arrêté, qui fixait la prime à 30 €/MWh en heures pleines et à 4 €/MWh en heures creuses pour les sites de consommation souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kVA (effacement dit « diffus »), a reçu un avis négatif du Conseil supérieur de l'énergie et de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) au motif qu'un tel montant présupposait d'un effet report de consommation nul ou quasiment nul, l'arrêté du 11 janvier 2015<sup>3</sup> a finalement retenu un montant

<sup>1</sup> Décret n° 2012-385 du 21 mars 2012 relatif à la Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux.

<sup>2</sup> Décret n° 2014-764 du 3 juillet 2014 relatif aux effacements de consommation d'électricité.

<sup>3</sup> Arrêté du 11 janvier 2015 fixant le montant de la prime versée aux opérateurs d'effacement.

de 16 €/MWh en heures pleines et de 2 €/MWh en heures creuses, soit un niveau très proche de celui préconisé par la CRE et calculé, à défaut d'informations fiables sur le niveau réel d'effet report, sur la base d'un niveau normatif de 50 %.

Le montant de la prime est nul pour les sites souscrivant une puissance supérieure à 36 kVA et est par ailleurs pondéré par un coefficient de dégressivité qui a pour effet de ne pas verser de prime aux opérateurs d'effacement au-delà d'un volume cumulé de 250 GWh d'effacements certifiés, conformément à une autre recommandation de la CRE.

Ce dispositif est cependant appelé à évoluer rapidement : l'article 46 *bis* du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, en cours d'examen par le Parlement, modifie en effet le cadre juridique de l'effacement. Il prévoit en particulier un régime de versement différencié au profit des fournisseurs effacés selon les catégories d'effacement et le niveau des économies d'énergie générées et supprime la prime versée aux opérateurs d'effacement pour la remplacer par un système d'appels d'offres transitoires qui permettra à l'autorité administrative de piloter le développement des capacités d'effacement tant que les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie n'auront pas été atteints.

L'article 17 (article L. 335-5 du code de l'énergie) prévoit qu'un arrêté définit la méthode de calcul du montant des garanties de capacité compris dans les contrats d'approvisionnement à long terme d'électricité du type Exeltium ainsi que les conditions et le calendrier de cession de ces garanties de capacité ; à cet égard, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a rappelé à votre commission que cet arrêté constitue un texte nécessaire à la mise en place du mécanisme de capacité et indiqué que la CRE a informé le Gouvernement de son intention de lui proposer un arrêté au cours du mois d'avril 2015. Le texte devrait donc être publié au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2015.

L'article 28 relatif à l'expérimentation d'une tarification sociale de l'eau attend quant à lui un arrêté pour établir les postes de coûts devant figurer dans le chiffrage des coûts de gestion rendus nécessaires par la mise en œuvre du dispositif d'aide sociale. Un arrêté du 22 janvier 2015, non prévu par la loi, est par ailleurs venu préciser les modalités d'exonération des frais liés au rejet de paiement d'une facture d'eau <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 22 janvier 2015 relatif aux modalités d'exonération des frais liés au rejet de paiement d'une facture d'eau : cet arrêté, applicable au 1<sup>er</sup> avril 2015, prévoit que le fournisseur qui souhaite facturer de tels frais – et à qui le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou les fonds locaux créés pour l'octroi de tout ou partie des aides du FSL n'ont pas déjà communiqué cette information – informe par écrit le consommateur qu'il peut en être exonéré s'il a bénéficié, pour le paiement d'une facture d'eau dans les douze mois précédant la facture rejetée ou pour ladite facture, d'une aide du FSL ou du centre communal d'action sociale ou s'il bénéficie, le cas échéant, d'un tarif social mis en place par son service public d'eau potable. Le fournisseur doit également indiquer au consommateur concerné qu'il dispose d'un délai, qui ne peut être inférieur à quinze jours, pour

---

En application de cet article, le Gouvernement a indiqué à votre commission qu'il prévoit de prendre :

- un décret listant les collectivités expérimentatrices, à la signature des ministres chargés de l'économie, des finances et de l'énergie ;

- l'arrêté attendu pour établir les postes de coûts, déjà élaboré par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et signé par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et désormais à la signature des ministres chargés de l'économie et des finances.

Enfin, l'article 12 de la même loi prévoyait la remise par le Gouvernement au Parlement, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport sur la création d'un service public d'aide à la réalisation de travaux d'efficacité énergétique des logements résidentiels. Si ce rapport n'a pas été remis dans le délai imparti, il n'a désormais plus lieu d'être dans la mesure où l'article 5 *quinquies* du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte organise le service public de la performance énergétique de l'habitat à partir d'un réseau de plateformes territoriales.

## V. PME, COMMERCE ET ARTISANAT

### • Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

Sur les **65 mesures d'application prévues** pour cette loi, **18 ont déjà été prises**, soit un taux d'application de 28 %, moins de dix mois après sa promulgation. Il s'agit notamment :

- à l'**article 9** (Pôles territoriaux de coopération économique), du **décret n° 2015-431 du 15 avril 2015 relatif aux appels à projets des pôles territoriaux de coopération économique** ;
- à l'**article 19** (Information des salariés préalable à la cession d'un fonds de commerce), du **décret n° 2014-1254 du 28 octobre 2014 relatif à l'information des salariés en cas de cession de leur entreprise** ;
- à l'**article 27** (Mise en place d'un dispositif d'amorçage pour la reprise d'entreprises en sociétés coopératives de production), du **décret n° 2014-1758 du 31 décembre 2014 relatif au dispositif d'amorçage applicable aux sociétés coopératives de production** ;

---

*justifier de cette condition d'exonération. Enfin, la collectivité responsable de la gestion du service public d'eau ayant mis en place une tarification sociale de l'eau doit transmettre, si ce service est délégué, le nom et les coordonnées des personnes bénéficiaires de ce dispositif au délégataire.*

- à l'article 54 (certificats mutualistes et paritaires), du **décret n° 2015-204 du 23 février 2015 relatif aux certificats mutualistes ou paritaires**, qui en définit les conditions d'émission et de contrôle et fixe la part maximale des résultats pouvant être affectés à la rémunération de ces deux catégories de certificats ;
- à l'article 85 (fonds de dotation), du **décret n° 2015-49 du 22 janvier 2015, qui fixe le montant minimal** des fondateurs des fonds de dotation ;
- à l'article 91 (Eco-organismes), du **décret n° 2014-928 du 19 août 2014**, qui précise les conditions d'application et les sanctions de la **méconnaissance des dispositions de la loi concernant la collecte et le traitement des déchets électriques et électroniques usagés** ;
- à l'article 93 (transparence des conditions sociales de fabrication), du **décret n° 2015-295 du 16 mars 2015**, qui fixe la liste des **conventions internationales de référence** pour la procédure d'information des consommateurs sur les conditions sociales de production des produits qu'ils achètent.

**De nombreuses mesures d'application restent encore à prendre** pour rendre le texte entièrement applicable. Sont ainsi encore attendus :

- à l'article 1<sup>er</sup> (Définition de l'économie sociale et solidaire), **deux décrets et trois arrêtés définissant les règles applicables aux sociétés commerciales**. Selon les informations communiquées par le Gouvernement, ils devraient être publiés dans le courant des mois de mai ou juin ;
- à l'article 3 (Guide des bonnes pratiques des entreprises de l'économie sociale et solidaire), un **décret précisant les modalités de calcul des effectifs autres que salariés présents dans l'entreprise** ;
- à l'article 4 (Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire), un **décret en Conseil d'État sur la durée des mandats, les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, la désignation de ses membres et les conditions dans lesquelles est assurée la parité** entre les femmes et les hommes au conseil et au sein de son bureau. Sa publication est prévue pour le début du mois de mai ;
- à l'article 6 (Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire), un **décret sur les conditions dans lesquelles ces chambres tiennent à jour et assurent la publication de la liste des entreprises de l'économie sociale et solidaire**. Il devrait faire l'objet d'une publication courant mai ;

- 
- à l'**article 11** (Définition de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale »), un **décret en Conseil d'État sur les conditions d'agrément d'une telle entreprise solidaire d'utilité sociale**. Sa publication devrait intervenir fin mai/début juin ;
  - à l'**article 14** (Création d'un régime général de révision coopérative), un **décret relatif aux autorisations d'investir dans des fonds professionnels spécialisés ou des fonds professionnels de capital investissement**. Sa parution est directement liée à la publication des mesures de transposition de la directive « Solvabilité II », refonte de plusieurs directives portant réforme réglementaire européenne du monde de l'assurance, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ;
  - à l'**article 18** (Information sur la reprise d'entreprise), un **décret sur le contenu et les modalités de l'information sur les conditions juridiques de la reprise d'une entreprise par les salariés, sur ses avantages et ses difficultés, ainsi que sur les dispositifs d'aide dont ils peuvent bénéficier**. Il devrait être pris après le vote et la publication du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, actuellement examiné par le Parlement, soit pas avant le deuxième semestre ;
  - à l'**article 24** (Simplification et modernisation du statut des coopératives), deux textes sont attendus.

En application du 2<sup>o</sup> du I, un **décret sur les conditions dans lesquelles les coopératives ne peuvent prévoir dans leurs statuts d'admettre des tiers non sociétaires à bénéficier de leurs activités** que dans la limite de 20 % de leur chiffre d'affaires ; sa publication est attendue pour début mai.

En application du 5<sup>o</sup> du I, un **décret en Conseil d'État sur les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur de coopération** (désignation de ses membres, durée des mandats et conditions dans lesquelles est assurée la parité entre les femmes et les hommes au conseil et dans son bureau) ; ayant déjà été examiné par le Conseil d'État, sa publication est attendue courant mai ;

- à l'**article 25** (Création d'un régime général de révision coopérative), deux décrets. En application du 3<sup>o</sup> du I, un **décret en Conseil d'État relatif au seuil à partir duquel les sociétés coopératives et leurs unions se soumettent tous les cinq ans à un contrôle, dit « révision coopérative »**, ainsi qu'un **décret sur les conditions dans lesquelles d'anciens associés d'une société coopérative peuvent être agréés comme réviseurs**. Le Conseil d'État devrait en être saisi courant mai, pour une publication prévue courant juin ;

- à l'**article 33** (Assouplissement du régime des sociétés coopératives d'intérêt collectif), un **décret relatif aux informations sur l'évolution du projet coopératif porté par la société à mentionner dans le rapport de gestion et le rapport annuel du conseil d'administration ou du directoire**. Sa publication est attendue fin mai ;
- à l'**article 47** (Les coopératives d'activité et d'emploi), un **décret en Conseil d'État sur les statuts de ces coopératives**, notamment les moyens mis en commun par elle et les modalités de rémunération des entrepreneurs personnes physiques. Ce décret est attendu pour le mois de juin ;
- à l'**article 48** (Précision et sécurisation du statut d'entrepreneur salarié associé d'une coopérative d'activité et d'emploi), deux décrets. Un **décret en Conseil d'État sur les modalités de calcul et de versement de la rémunération à l'entrepreneur salarié associé, et de déclaration auprès des organismes sociaux**. Et un **décret définissant les conditions dans lesquelles les entrepreneurs salariés et les entrepreneurs associés doivent être obligatoirement affiliés aux assurances sociales du régime général**.
- à l'**article 51** (opérations de coassurance), les **arrêtés ministériels** dressant la liste des opérations collectives à adhésion facultative, des opérations collectives obligatoires et des contrats de groupe à adhésion facultative qui sont exclus de la possibilité de coassurance entre institutions de prévoyance, mutuelles et organismes d'assurance ;
- à l'**article 55** (Unions de mutuelles), le décret précisant les **conditions de fonctionnement des Unions de mutuelles** ;
- à l'**article 61** (dispositif local d'accompagnement), un décret précisant les **modalités de fonctionnement du dispositif local d'accompagnement de l'économie sociale et solidaire** ;
- à l'**article 63** (Haut Conseil à la vie associative), un décret sur les modalités de fonctionnement et de désignation des membres du Haut Conseil à la vie associative. Ce conseil fonctionne aujourd'hui sur les bases d'un décret de 2011 ;
- à l'**article 70** (titres associatifs), l'arrêté fixant la rémunération maximale des titres associatifs ;
- aux **articles 71 et 72** (fusion et scission d'association), le ou les décret(s) précisant les **délais et conditions des opérations de fusion et de scission d'associations** respectivement en Alsace et Moselle (article 72) et sur le reste du territoire national (article 71) ;



- 
- aux **articles 86 et 87** (fusion de fondations), les **textes réglementaires précisant les conditions et modalités de transformation des fonds de dotation en fondations et de fusion des fondations** ;
  - à **l'article 88** (éco-organismes), un décret fixant la composition de **l'instance représentative des parties prenantes de la filière des éco-organismes** ;
  - à **l'article 92** (collecte et traitement des déchets d'activités de soins à risque infectieux perforants), un **décret en Conseil d'État est attendu pour définir les conditions de collecte et de traitement des déchets d'activité de soin**, de financement de la filière de recyclage et de sanctions en cas de non-respect de ces obligations légales ;
  - à **l'article 94** (commerce équitable), le **décret précisant la manière de définir le désavantage économique**, qui permet ensuite de rentrer dans les circuits du commerce équitable.

Par ailleurs, le **Gouvernement doit remettre au Parlement** :

- en application de **l'article 26**, un **rapport sur la création d'un statut des unions d'entreprises de l'économie sociale et solidaire**. Or la date-limite de dépôt de ce rapport était fixée au 31 décembre 2014 ; il aurait donc déjà dû être remis ;
- en application de **l'article 49**, un **rapport sur l'accès aux responsabilités des jeunes navigants dans les coopératives maritimes**. La date-limite de dépôt en a quant à elle été fixée avant le 1<sup>er</sup> septembre 2015.
- en application de **l'article 52**, un **rapport sur les droits et la formation des administrateurs de mutuelles** ;
- en application de **l'article 56**, un **rapport sur l'alignement des droits et obligations des administrateurs des sociétés d'assurance mutuelles** sur ceux existants dans la code de la mutualité ;
- en application de **l'article 67**, un **rapport d'évaluation des congés favorisant le bénévolat associatif et des possibilités de valorisation des acquis de l'expérience dans le cadre du bénévolat** ;

Enfin, plusieurs ordonnances sont attendues :

- en application de **l'article 62**, une **ordonnance tendant à simplifier les démarches des associations et des fondations auprès des administrations** ;

- en application de l'article 96, une **ordonnance étendant les dispositions de la loi aux collectivités d'outre-mer et adaptant le texte aux départements d'outre-mer.**

- **Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises**

Cette loi comporte 73 articles répartis en 5 titres. Elle a donné lieu à la publication de 5 décrets en Conseil d'État et 2 décrets simples. 5 articles sont désormais entièrement applicables et 3 le sont partiellement.

- Le **titre I** concerne l'**adaptation du régime des baux commerciaux** et comprend les articles 1 à 21. Cette réforme du régime des baux commerciaux est **quasi entièrement applicable** suite à la publication du décret n° 2014-1317 du 3 novembre 2014 relatif au bail commercial.

**Demeure inapplicable l'article 19**, qui résulte de l'adoption d'un amendement du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale et qui donne à l'État et aux collectivités territoriales, ainsi qu'à leurs établissements publics, la possibilité de mettre en œuvre des contrats de revitalisation commerciale. Il s'agit d'une expérimentation qui pourra être conduite pendant cinq ans. Ces contrats ont pour objectif de favoriser la diversité, le développement et la modernisation des activités dans des périmètres marqués soit par une disparition progressive des activités commerciales, soit par un développement de la mono-activité au détriment des commerces et des services de proximité, soit par une dégradation de l'offre commerciale, ou de contribuer à la sauvegarde et à la protection du commerce de proximité. Dans son échéancier de publication des mesures d'application de la loi, le Gouvernement avait prévu de publier le décret nécessaire à l'application de cette disposition en novembre 2014, mais cette mesure n'a toujours pas été adoptée. Il est à noter que l'article 19, bien que figurant dans le titre I relatif aux baux commerciaux, est sans rapport avec l'objet de ce titre. On peut rappeler par ailleurs que les débats parlementaires avaient souligné le caractère assez flou de ces contrats de revitalisation et avaient conduit à s'interroger sur leur mise en œuvre effective.

- Le **titre II** a pour objet la promotion et développement des très petites entreprises et comprend **trois ensembles de dispositions bien distinctes.**

---

**Le chapitre Ier porte sur la qualification professionnelle et la définition de la qualité d'artisan (articles 22 et 23).**

**L'article 23 est applicable** depuis la publication du décret en Conseil d'État n° 2015-194 du 19/02/2015 relatif au fichier national des interdits de gérer. Il permet de définir les modalités selon lesquelles sont désignés les personnels des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et de région et les personnels des chambres de métiers d'Alsace et de Moselle, dans le cadre de leurs missions de tenue du répertoire des métiers et du registre des entreprises. En revanche, **l'article 22 est en grande partie inapplicable**. Manquent les dispositions réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du « droit de suite » (I-3°-a), à la définition des conditions d'accès à la profession de coiffeur (I-3°-c) et à la définition des métiers d'art (I-5°). Concernant la définition des conditions pour se prévaloir de la qualité d'artisan et du titre de maître artisan (I-6°-a), il s'agit de dispositions dont l'entrée en vigueur doit intervenir à une date prévue par décret et au plus tard douze mois à compter de la promulgation de la loi. Il reste donc encore jusqu'au 19 juin 2015 pour prendre le texte d'application indispensable.

**Le chapitre II concerne les dispositions relatives aux entrepreneurs bénéficiant du régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale (articles 24 à 32).**

Ce chapitre porte essentiellement sur la création d'un régime unique de la micro-entreprise en fusionnant le régime micro-social et le régime micro-fiscal. Ce réaménagement traduit une intention d'équité entre les différentes formes d'exercice d'une activité : en préservant les principales caractéristiques du régime applicable aux 900 000 auto-entrepreneurs, il vise à en étendre la simplicité aux quelques 150 000 professionnels qui bénéficient d'ores et déjà du régime micro-fiscal mais pas de la possibilité d'acquitter leurs cotisations proportionnellement au chiffre d'affaires.

Dans ce domaine, **l'article 24 de la loi prévoit huit mesures réglementaires d'application** et cite autant de fois le mot « décret ». D'après les indications du Gouvernement, **ces mesures seront, en pratique, regroupées dans deux décrets, l'un en Conseil d'État, l'autre étant un décret simple**. Le **dispositif législatif étant applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2016**, ces deux décrets, en cours d'élaboration, et qui impliquent un important travail de coordination, devraient être publiés vers le mois de septembre 2015.

L'**article 25**, qui prévoit diverses mesures de coordination dans le code de la sécurité sociale et le code du travail est, selon le Gouvernement, très largement relayé par des mesures d'application opérationnelles, en particulier grâce à la publication du **décret n° 2014-1637 du 26 décembre 2014 relatif au calcul des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants non agricoles. Les mesures réglementaires prévues par l'article 25 - VI - B qui concernent le calcul des cotisations de sécurité sociale devraient être publiées quelques mois avant la date butoir du 31 décembre 2015.**

L'**article 26** se compose également d'un ensemble de mesures de coordination destinées, en particulier, à uniformiser le **calcul des cotisations sociale minimales. Selon le Gouvernement, son application peut largement s'appuyer sur des dispositions réglementaires existantes** du code de la sécurité sociale auxquelles s'ajoutent le décret n° 2014-1637 précité ainsi que le **décret n° 2014-628 du 17 juin 2014 relatif à la dématérialisation de la déclaration et du paiement des cotisations sociales pour les employeurs privés et les travailleurs indépendants ainsi qu'à la dématérialisation de la déclaration préalable à l'embauche pour les employeurs privés. Seul resteraient à prendre des mesures d'application de l'article 26 - I - 14° sur le seuil du chiffre d'affaires ou des recettes à partir duquel s'applique l'obligation de déclarer les cotisations par voie dématérialisée pour les personnes relevant du régime micro-social auquel ne s'applique pas le montant minimal de cotisations et de contributions de sécurité sociale. La publication de ces mesures est également prévue avant la date butoir du 31 décembre 2015.**

L'**article 27 généralise l'obligation d'immatriculation aux auto-entrepreneurs. Les mesures réglementaires précisant les formalités d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés des personnes physiques doivent être finalisées dans les prochaines semaines.**

On peut faire observer que plusieurs articles de ce chapitre modifient la rédaction de dispositions qui font elles-mêmes référence à des mesures réglementaires existantes et ne nécessitent donc pas, contrairement aux apparences, de nouveaux textes d'application.

Le **chapitre III** Simplification du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (articles 33 à 36).

---

Seul article de ce chapitre faisant référence à un texte d'application, l'**article 33** relatif à la simplification des modalités d'enregistrement des entreprises individuelles à responsabilité limitée prévoit l'entrée en vigueur de la plupart de ses alinéas « à une date fixée par décret et au plus tard douze mois à compter de la promulgation de la présente loi ». Afin de pouvoir bénéficier de cette souplesse, le Gouvernement n'a prévu qu'une « **publication éventuelle** » de ce décret.

- Le **titre III** concerne l'**amélioration de l'efficacité de l'intervention publique et se divise en quatre chapitres.**

**Le chapitre Ier** vise la **simplification et la modernisation de l'aménagement commercial** (articles 37 à 60). **Cette réforme est désormais presque entièrement applicable** à la suite de la publication du décret n° 2015-165 du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial et du décret n° 2015-268 du 10 mars 2015 modifiant la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée et relatif à l'aménagement cinématographique.

**Deux dispositions restent toutefois inapplicables :**

- la disposition de l'**article 57, I, 13°**. Cette dernière modifie l'article L. 425-1 du code du cinéma et de l'image animée pour autoriser le représentant de l'État dans le département à **mettre en demeure un exploitant de l'établissement de spectacles cinématographiques de ramener le nombre de salles ou de places de spectateur au nombre figurant dans l'autorisation d'aménagement cinématographique** accordée par la commission d'aménagement cinématographique compétente en imposant une astreinte journalière de 150 € par place de spectateur ;

- la disposition de l'**article 59** qui prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe la **liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte**. Cette liste permet notamment de distinguer les locaux destinés à des bureaux, ceux destinés à des commerces et ceux destinés à des activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle. Cette disposition est d'origine parlementaire et avait été adoptée contre l'avis du Gouvernement.

**Le chapitre II réforme le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce** (articles 61 et 62). On peut rappeler que la loi avait prévu de renvoyer l'essentiel de la réforme du Fisac au niveau réglementaire. Cependant cette réforme, malgré son importance et son urgence, reste **inapplicable** du fait de la non

publication du décret prévu à l'article L. 750-1-1 du code de commerce <sup>1</sup>.

Le **chapitre III**, qui comporte des **dispositions relatives aux réseaux consulaires** (articles 63 à 67), est **entièrement applicable** après la publication du décret n° 2015-190 du 18 février 2015 relatif à la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le **chapitre IV** (article 68) est d'**application directe**.

- Le **titre IV**, qui comprend des **dispositions relatives aux outre-mer** (articles 69 et 70), est d'**application directe**.
- Le **titre V** concerne **l'utilisation du domaine public dans le cadre de l'exploitation de certaines activités commerciales**.

Les **articles 71 et 72** sont applicables, mais pas l'**article 73**. Ce dernier, résultant d'un amendement du rapporteur du Sénat adopté contre l'avis du Gouvernement, autorise la **mise en œuvre sur la voie publique, par les commerçants, d'un système de vidéoprotection aux fins d'assurer la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations**, dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.

- **Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation**

Cette loi comporte 161 articles répartis en six chapitres. Elle a donné lieu à la publication de 9 décrets en Conseil d'État, 7 décrets simples et 14 arrêtés. 26 articles sont désormais entièrement applicables et 4 le sont partiellement.

- Le **chapitre I<sup>er</sup>**, « Action de groupe », est composé de deux articles. Depuis la publication du décret en Conseil d'État n°2014-1081 du 24 septembre 2014 relatif à l'action de groupe en matière de consommation, **la réforme instituant l'action de groupe est entièrement applicable**.
- Le **chapitre II**, « Améliorer l'information et renforcer les droits contractuels des consommateurs et soutenir la durabilité et la réparabilité des produits », comporte les articles 3 à 39.

---

<sup>1</sup> Publié en dehors de la période de référence, le décret n° 2015-542 a été pris le 15 mai 2015 pour l'application de l'article L. 750-1-1 du code de commerce.

⇒ **La section 1, « Définition du consommateur et informations précontractuelles » (articles 4 à 8), est partiellement applicable.**

Quatre décrets et quatre arrêtés ont été publiés pour la mise en œuvre de cette section :

- le décret en Conseil d'État n° 2014-1061 du 17 septembre 2014 relatif aux obligations d'information précontractuelle et contractuelle des consommateurs et au droit de rétractation ;
- le décret n° 2014-1482 du 9 décembre 2014 relatif aux obligations d'information et de fourniture concernant les pièces détachées indispensables à l'utilisation d'un bien ;
- le décret n° 2014-797 du 11 juillet 2014 relatif à la mention « fait maison » dans les établissements de restauration commerciale ou de vente à emporter de plats préparés ;
- le décret en Conseil d'État n° 2015-348 du 26 mars 2015 relatif au titre de maître-restaurateur ;
- l'arrêté du 4 juillet 2014 relatif à l'information du consommateur sur les prix des produits et prestations destinés à compenser la perte d'autonomie. Cet arrêté n'est pas prévu par la loi ;
- l'arrêté du 11 mars 2015 relatif aux annonces de réduction de prix à l'égard du consommateur. Cet arrêté n'est pas prévu par la loi ;
- l'arrêté du 17 mars 2015 relatif à l'information précontractuelle des consommateurs et à la publicité des prix des prestations de location de véhicules. Cet arrêté n'est pas prévu par la loi ;
- l'arrêté du 11 juillet 2014 relatif à la mention « fait maison » dans les établissements de restauration commerciale ou de vente à emporter de plats préparés. Cet arrêté n'est pas prévu par la loi ;
- l'arrêté du 26 mars 2015 relatif au cahier des charges du titre de maître-restaurateur. Cet arrêté n'est pas prévu par la loi.

**Deux articles ne sont pas encore totalement applicables :**

- l'article 4 (2°) relatif à **l'expérimentation de l'affichage du double prix**. Un groupe de travail du CNC a été constitué en vue de déterminer la liste des biens qui feront l'objet de l'expérimentation du double affichage de prix de vente et d'usage. Les travaux engagés, dans ce cadre, depuis septembre dernier, ont conclu à l'impossibilité de mettre en œuvre opérationnellement le dispositif expérimental. En effet, du point de vue de la quasi-totalité des représentants des professionnels et des consommateurs, il est apparu qu'au regard des exigences figurant dans la loi et des réalités des modèles économiques existants, aucune entreprise ne serait en mesure de réaliser cette expérimentation. Par anticipation, prenant acte de l'impossibilité de mettre en œuvre cette expérimentation l'Assemblée Nationale a adopté, lors de l'examen en 1<sup>re</sup> lecture des premiers articles du projet de loi « croissance et activités », un amendement introduisant dans ce

texte un article 11 *octies* (nouveau) modifiant l'article 4 de la loi n° 2014-344 en supprimant la référence à une phase d'expérimentation et le renvoi à un décret pour sa mise en œuvre. Si cette disposition reste dans la loi Macron, le décret prévu à l'article 4 de la loi consommation deviendra inutile ;

- l'article 6, relatif à **l'assermentation des agents du ministère de la culture pouvant procéder aux enquêtes nécessaires à l'application de la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre**, n'est pas applicable en raison de la non publication des décrets prévus aux deuxième et septième alinéas de cet article. Dans le calendrier gouvernemental de publication des mesures d'application de la loi sur la consommation, cette publication était pourtant envisagée en septembre 2014.

⇒ **La section 2 relative au démarchage et à la vente à distance (articles 9 à 13) est partiellement applicable.**

Trois décrets ont été publiés :

- le décret en Conseil d'État n° 2014-1061, cité plus haut, relatif aux obligations d'information précontractuelle et contractuelle des consommateurs et au droit de rétractation ;
- le décret en Conseil d'État n° 2014-837 relatif à l'information de l'emprunteur sur le coût du crédit et le délai de rétractation d'un contrat de crédit affecté ;
- le décret en Conseil d'État n° 2014-1251 du 28 octobre 2014 relatif aux modes de communication des avocats.

**Il reste à prendre les dispositions réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de la réforme contre le démarchage téléphonique intempestif** (article 9). Un décret doit préciser les modalités de fonctionnement de la liste d'opposition au démarchage téléphonique, les conditions dans lesquelles les entreprises concernées ont accès à la liste, ainsi que les modalités de contrôle exercé par l'État sur l'organisme chargé de la gestion de la liste. Après consultation de l'ARCEP, de la CNIL et du Conseil national de la consommation (CNC) et avis favorable du secrétariat général à la simplification, un projet de décret a été transmis au Conseil d'État, pour un examen en section prévu à la fin du mois d'avril. Par ailleurs, une procédure d'appel d'offres est en cours en vue de l'élaboration du cahier des charges que devra respecter l'organisme chargé de la gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique. La désignation de cet organisme fera elle-même d'objet d'un appel d'offre par la suite.

- L'article 25 (article L. 445-4 du code de l'énergie) organise la disparition progressive des tarifs réglementés de vente (TRV) du gaz naturel pour les consommateurs finals non domestiques consommant



plus de 30 000 kWh, selon un calendrier de suppression différencié en fonction des catégories de consommateurs. Sont prévues une obligation d'information préalable des clients concernés, la fourniture d'une offre transitoire pour garantir la continuité d'approvisionnement, la transmission régulière au Gouvernement, par les fournisseurs historiques, du nombre de clients aux TRV et l'obligation d'accompagner, jusqu'à la fin de l'année 2015, toute offre engageante de plus de douze mois d'une offre alternative d'une durée maximale de douze mois, ces modalités pratiques étant par ailleurs étendues aux TRV d'électricité.

Cet article dispose par ailleurs qu'« *en tant que de besoin* » un **décret en Conseil d'État** en précise les **conditions d'application**. Lors de l'examen du projet de loi en deuxième lecture au Sénat, le **Gouvernement** avait indiqué qu'« *en l'état d'avancement actuel des travaux sur la disparition des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité, [il n'était] pas en mesure de conclure avec certitude à la nécessité d'un texte réglementaire d'application de l'article [qui ne concernerait], le cas échéant, que les tarifs réglementés d'électricité, [concluant qu'] une concertation approfondie avec les acteurs [devrait] avoir lieu pour étayer un diagnostic solide sur ce point* ».

Au-delà des mesures détaillées prévues par la loi, le **ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie** a indiqué à votre commission qu'un **dispositif de suivi** a été mis en place, réunissant les pouvoirs publics et les principaux acteurs concernés – fournisseurs, distributeurs et représentants des consommateurs –, notamment dans le cadre des groupes de concertation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui a permis de mettre à disposition des clients et des fournisseurs des outils facilitant cette transition (fiches et guides pédagogiques, outils de recueil des demandes de clients facilitant leur démarchage par les fournisseurs), et d'adapter les procédures en vigueur. En conclusion de ces travaux, la CRE a identifié des solutions aux difficultés techniques rencontrées, notamment dans le cadre de sa délibération du 24 novembre 2014. Enfin, l'Autorité de la concurrence a imposé à GDF-Suez, le 9 septembre 2014, de donner accès à son fichier des clients au tarif réglementé aux fournisseurs qui le souhaitaient, de façon à favoriser des démarchages actifs de la part des fournisseurs concurrents. EDF a également mis en œuvre des mesures similaires.

Ainsi, le **Gouvernement** considère que **la prise d'un décret n'est plus nécessaire**.

- **Le chapitre III, « Crédit et assurance »**, qui comporte les articles 40 à 72, est partiellement applicable.

Quatre décrets ont d'ores et déjà été publiés :

- le décret n° 2015-293 du 16 mars 2015 relatif à l'information du consommateur lors de l'offre d'un crédit renouvelable sur le lieu de vente ou en vente à distance ;
- le décret n° 2014-1199 du 17 octobre 2014 relatif à la suspension du contrat de crédit renouvelable ;
- le décret n° 2014-1685 du 29 décembre 2014 relatif à la résiliation à tout moment de contrats d'assurance et portant application de l'article L. 113-15-2 du code des assurances ;
- le décret n° 2014-1685 du 29 décembre 2014 relatif à la résiliation à tout moment de contrats d'assurance et portant application de l'article L. 113-15-2 du code des assurances.

En matière de crédit et d'assurance, trois mesures d'application réglementaires ont pris du retard par rapport au calendrier initialement prévu. Elles concernent, d'une part, les modalités, et en particulier la gratuité, de la clôture de tout compte de dépôt ou compte sur livret, et d'autre part, les conditions de résiliation du contrat d'assurance par l'assureur pour cause d'aggravation du risque.

- **Le chapitre IV, « Indications géographiques et protection du nom des collectivités territoriales »,** est composé des articles 73 à 75. Aucune des dispositions réglementaires nécessaires n'a été prise. La réforme demeure donc inapplicable.
- **Le chapitre V, « Modernisation des moyens de contrôle de l'autorité administrative chargée de la protection des consommateurs et adaptation du régime de sanctions »,** recouvre les articles 76 à 133.

Trois décrets ont d'ores et déjà été publiés :

- le décret n° 2014-1109 du 30 septembre 2014 portant application des dispositions de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, renforçant les **moyens de contrôle** de l'autorité administrative chargée de la protection des consommateurs et adaptant le **régime de sanctions** ; ce texte applique les dispositions législatives prévues par onze articles de la loi dite Hamon (articles 76, 79, 87, 92, 99, 104, 106, 112, 113, 114 et 121) ;

- le décret n° 2014-1196 du 17 octobre 2014 relatif à la liste des produits mentionnée à l'article L. 441-8 du code de commerce, aux modalités d'établissement du compte rendu des négociations intervenant en cas de **fluctuations des prix des matières premières agricoles** et définissant les situations de forte hausse des cours de

certaines matières premières agricoles, en application de l'article 125 de la loi ;

- le décret n° 2015-327 du 23 mars 2015 relatif aux amendes administratives sanctionnant les manquements à certaines règles applicables aux **instruments de mesure** correspond aux exigences de l'article 129 - 3° de la loi relatif aux **sanctions** applicables en cas d'utilisation d'appareils non conformes. Toutefois, **le décret en Conseil d'État portant sur les modalités de contrôle des instruments de mesure, prévu par le 2° de l'article 129, ne pourra être publié que dans les prochains mois en raisons de difficultés techniques.**

- **Le chapitre VI, « dispositions diverses », qui comprend les articles 134 à 161, est partiellement applicable.**

Pour l'application de ce chapitre, ont été publiées les mesures réglementaires suivantes :

- le décret n° 2014-371 du 26 mars 2014, prévu à l'**article 135**, relatif à la **durée maximale de stationnement des taxis**, des véhicules de transport motorisés à deux ou trois roues utilisés pour le transport de personnes et des voitures de tourisme avec chauffeur dans les gares et aéroports ;

- le décret en Conseil d'État n° 2014-936 du 19 août 2014, prévu au II de l'**article 144**, relatif au **médiateur du livre**.

#### **Cinq articles ne sont pas encore totalement applicables :**

L'article 136 (2°), qui prévoit l'**interdiction de la pratique des frais de transfert du dossier d'un candidat au permis de conduire** par l'auto-école qui « récupère » un élève précédemment inscrit dans une autre auto-école. La saisine du Conseil d'État a eu lieu le 5 janvier 2015 pour un examen du texte par section des finances le 24 mars.

L'article 142, relatif à l'**assermentation des agents du ministère de la culture pouvant procéder aux enquêtes nécessaires à l'application de la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre**, n'est pas applicables en raison de la non publication des décrets prévus aux deuxième et septième alinéas de cet article. Dans le calendrier gouvernemental de publication des mesures d'application de la loi sur la consommation, cette publication était pourtant envisagée en septembre 2014 ;

À l'**article 145** (Encadrement de l'exploitation et de l'usage de numéros à valeur ajoutée), **manquent :**

- un **décret fixant les modalités du mécanisme de signalement** prévu à l'article L. 121-42 et les **modalités selon lesquelles les opérateurs sont informés des numéros les concernant** en application de l'article L. 121-45.

Il s'agit du **décret dit « annuaire inversé »**, pour lequel le délai prévu par la loi est relativement long. La date butoir est en effet de deux ans après la publication de la loi, soit en mars 2016. Une réunion de travail avec les opérateurs – qui ont déjà travaillé sur le plan technique – est programmée à la mi-mai ;

- **deux arrêtés portant, pour le premier, définition des tranches de numéros concernées par l'option gratuite permettant au consommateur de bloquer les communications** à destination de certaines tranches de numéros à valeur ajoutée, et fixant, pour le second, le **périmètre des numéros qui ne peuvent pas être utilisés par un professionnel dans le cadre d'un démarchage** comme identifiant d'appel.

Le contenu de ces deux arrêtés est en phase de pré-consultation du Conseil national de la consommation (CNC). Vont être également saisis l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), la Commission consultative des communications électroniques (CCCE) et le Commissariat à la simplification.

La prochaine réunion de la CCCE est prévue le 26 juin, ce qui constitue l'échéance pour la publication des deux textes, selon le Gouvernement.

L'article 147 relatif à **l'obligation, pour toute personne dont l'activité consiste en la fourniture d'informations en ligne permettant la comparaison des prix et des caractéristiques de biens et de services** proposés par des professionnels, d'apporter une information loyale, claire et transparente. Un groupe de travail du CNC a été constitué, au début du mois de septembre 2014, en vue de formuler les recommandations nécessaires à l'élaboration du décret nécessaire à l'application de cette disposition. Le décret doit en effet être précédé d'un avis du CNC sur les informations qui doivent être communiquées par les sites de comparateurs aux consommateurs. Le bureau du CNC doit prochainement rendre cet avis. La publication du décret est donc imminente ;

L'article 148 (article L. 322-7 du code de la sécurité intérieure) prévoit qu'un **décret définit les modalités d'organisation des jeux et concours dans le cadre des publications de presse.**

Le **ministère de la culture et de la communication** a indiqué à votre commission qu'un premier projet de texte avait été préparé après qu'une concertation a été organisée avec les professionnels concernés. Cependant, le code de la consommation ayant été entre temps modifié dans son chapitre sur les loteries publicitaires, les professionnels de la presse ont contesté l'encadrement initialement proposé qui s'inspirait très largement du code de la consommation. Le ministère prévoit donc de reprendre ce projet de texte pour assurer la cohérence entre les différents articles législatifs applicables aux jeux, loteries et concours, avec pour objectif de parvenir à une **publication d'ici l'été**.

**NB : la partie de l'article 134 relative aux voitures de tourisme avec chauffeur a été abrogée par la loi n° 2014-1104 du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur.** Le décret prévu à l'avant dernier alinéa de l'article 134 n'a donc plus à être pris.

• **Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services**

En 2014, le rapport sur l'application de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services avait mis en évidence que la quasi-totalité des dispositions de ce texte était déjà entrée en application.

L'année écoulée a permis d'avancer sur les deux mesures qui étaient encore attendues :

- le **décret en Conseil d'État prévu à l'article 9 (I)** de la loi, précisant les conditions dans lesquelles est conclue une convention d'objectifs et de moyens entre chaque CCI de région et l'État a été publié. Il s'agit d'un **décret n° 2014-1333 du 5 novembre 2014 relatif aux conventions d'objectifs et de moyens conclues entre les chambres de commerce et d'industrie de région et l'État et entre la chambre de commerce et d'industrie de Mayotte et l'État ;**

- concernant la **mesure prévue à l'article 44** (précision par voie réglementaire des conditions dans lesquelles les données issues des déclarations des redevables de la taxe sur les surfaces commerciales sont communiquées par le ministère chargé du commerce aux chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Île-de-France dans le but de mieux connaître les évolutions de l'équipement commercial), elle est **désormais sans objet, car l'article 66 de la loi relative au commerce, à l'artisanat et aux très petites entreprises l'article L.135 Y du livre des procédures fiscales** pour autoriser la transmission au réseau des chambres consulaires d'informations tirées de la collecte de la Tascom.

• **Loi n°2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.**

La loi dite Lagarde du 1<sup>er</sup> juillet 2010 demeure un des socles législatifs de l'encadrement du crédit à la consommation et du traitement des situations de surendettement. Plusieurs dispositions de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation y ont apporté des correctifs et des compléments.

**La loi prévoyait trente-cinq mesures d'application : trente-et-une ont été prises, soit 88 %.**

- Ces mesures d'application figurent dans quinze textes réglementaires, dont dix décrets et cinq arrêtés.

- Elles comprennent par ailleurs trois mesures non réglementaires : la constitution du comité de suivi de la réforme du taux de l'usure, qui a été mis en place ; le rapport sur la création d'un registre national des crédits aux particuliers, qui a été remis le 2 août 2011 et la constitution du comité d'évaluation de la loi, auquel on peut rattacher la publication en septembre 2012 du rapport réalisé par un cabinet de conseil en stratégie et management indépendant - Athling - pour le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) qui s'intitule *Impact de l'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation*.

**Formellement, quatre mesures d'application n'ont pas encore été prises à ce jour, ce qui appelle les observations suivantes.**

- **Articles 32 et 33** : Ces mesures concernent l'implication de l'Autorité de contrôle prudentiel dans les procédures de sauvegarde, de **redressement et de liquidation judiciaires des mutuelles et des institutions de prévoyance**. Ces deux textes auraient dû être finalisés depuis plusieurs années : un avis du Conseil Supérieur de la Mutualité (CSM) est cependant requis pour leur adoption et semblerait expliquer l'enlisement de la procédure.

**Une solution devrait intervenir à l'occasion de l'application de l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015, dite Solvabilité II**, transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice. Les déclinaisons réglementaires de cette ordonnance qui réaménage le code des assurances et impacte les mutuelles permettront de satisfaire les exigences procédurales fixées par l'article L. 212-15-1 du code de la mutualité, dans sa rédaction issue des articles 32 et 33 de la loi dite Lagarde.

- **L'article 35** porte sur l'extension aux régimes dits « en points » des documents d'information contractuelle (notice et « résumé ») déjà exigés pour les contrats d'assurance sur la vie. Un arrêté devait être pris en application de cet article qui concerne le code de la mutualité. **Un projet**

**d'arrêté a été préparé et mis en consultation dès janvier 2011.** Cependant, une difficulté d'application de la loi est apparue pour les contrats dont les garanties sont exprimées à la fois en points et en unités de compte. Il est nécessaire d'ajouter à l'arrêté des dispositions spécifiques pour ce type de contrats, ce qui requiert une importante expertise technique.

Les difficultés d'application réglementaire de ces trois articles du code de la mutualité appellent une observation générale : il serait logiquement souhaitable, pour que le consommateur ou l'épargnant puisse bénéficier d'informations claires et non trompeuses d'harmoniser les règles applicables aux entreprises d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance.

- **L'article 58** est relatif à la création d'une commission temporaire d'évaluation de la loi. Cette mission a été confiée au Comité consultatif du secteur financier en novembre 2011 qui a formulé des constats et des suggestions qui ont servi de base de réflexion aux mesures prises ultérieurement, en particulier dans la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite loi Hamon.

En conclusion, comme l'indiquait, en juin 2012, le rapport d'information n° 602 (2011-2012) de Mmes Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, la mise en œuvre de la loi Lagarde, avec un taux de près de 90 %, a été maîtrisée de façon satisfaisante. Les mesures restant à prendre ne portent pas sur les aspects fondamentaux du texte intéressant directement la protection du consommateur ou du consommateur surendetté.

• **Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME)**

**Aucune mesure nouvelle n'est à signaler** par rapport au bilan d'application de la loi dressé en 2014. Pour mémoire, **cette loi est entièrement applicable, hormis son article 61.** L'arrêté prévu par ce dernier et devant fixer le montant des revenus d'activité au-delà duquel les vendeurs à domicile indépendants sont tenus de s'inscrire au registre du commerce et des sociétés ou au registre spécial des agents commerciaux n'a toujours pas été publié.

## VI. OUTRE-MER

• **Loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013 visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de**

---

**propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin**

Cette loi est d'application directe.

• **Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer**

Une mesure réglementaire a été prise au cours de l'année écoulée.

**Pour l'application de l'article 27**, a été publié le décret en Conseil d'État n° 2014-1407 du 26 novembre 2014 portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au Département de Mayotte. Le décret rend applicables à Mayotte les dispositions réglementaires du code de l'action sociale et des familles, sous réserve d'adaptations nécessaires à la prise en compte des spécificités mahoraises. Ce décret en Conseil d'État n'est pas prévu par la loi.

**Par ailleurs, plusieurs ordonnances ont été publiées :**

- **l'ordonnance n° 2014-487** du 15 mai 2014 portant extension et adaptation aux îles Wallis et Futuna de dispositions du code de commerce. Elle a été publiée **sur le fondement de l'article 19, alinéa 1** de la loi. Sa ratification a été opérée par l'article 56 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives ;

- **l'ordonnance n° 2014-463** du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte des dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à l'adoption, à l'allocation personnalisée d'autonomie et à la prestation de compensation du handicap, prise sur le fondement de l'article 27 I 2° ;

- **l'ordonnance n° 2014-464** du 7 mai 2014 publiée au *Journal officiel* du 10 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, prise sur le fondement de l'article 27 I 1°. L'ordonnance abroge l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ;

- **l'ordonnance n° 2014-1380** du 21 novembre 2014 rapprochant la législation des transports applicable à Mayotte de la législation applicable en métropole et portant adaptation au droit européen de la législation des transports applicable à Mayotte, prise sur le fondement de l'article 27 I 7°.

Le délai pour publier les ordonnances prévues aux 3°, 4°, 6° et 8° de l'article 27 est désormais dépassé.



- **Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer**

Cette loi est **totalemment applicable** depuis plus d'un an.

L'article 17 de la loi prévoit qu'un volet spécifique du rapport public de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (CNEPEOM) sera consacré à la mise en œuvre de la loi. Cette commission a remis un rapport le 14 octobre 2014 comportant un tel volet.



## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

|  |     |
|--|-----|
| <b>AVANT PROPOS</b> .....  | 101 |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE</b> .....  | 103 |
| <b>I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION</b> .....  | 103 |
| A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES .....   | 103 |
| B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....   | 103 |
| C. LES LOIS NON APPLICABLES.....   | 104 |
| <b>II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE</b> .....  | 104 |
| <b>III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE</b> .....   | 104 |
| <b>IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT</b> .....   | 105 |
| A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 DE<br>LA LOI DE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT .....   | 105 |
| B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT .....   | 105 |
| <b>V. LES SUITES RÉSERVÉES AUX PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LES<br/>    RAPPORTS ET AVIS PUBLIÉS PAR LA COMMISSION</b> .....  | 106 |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE<br/>COMPÉTENCES</b> .....   | 111 |
| <b>I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES</b> .....   | 111 |
| A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2013-2014 .....   | 111 |
| 1. <i>Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les<br/>            années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité<br/>            nationale</i> ..... | 111 |
| B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES .....   | 116 |
| <b>II. AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....   | 116 |
| A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2013-2014 .....   | 116 |
| 1. <i>Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la<br/>            politique de développement et de solidarité internationale</i> .....   | 116 |
| B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES .....   | 117 |
| <b>CONCLUSION</b> .....  | 119 |



---

Le présent bilan d'application des lois suivies par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées porte sur les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2013-2014 – soit entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014. Il étudie également les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2015 pour les lois adoptées tant au cours de cette session qu'au cours des précédentes.

A titre liminaire, il est à noter que l'essentiel de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux.

Au cours de la session parlementaire 2013-2014, le Sénat a adopté en séance publique **22 conventions et accords internationaux** relevant de la compétence de la commission. Certains d'entre eux n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées. Dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois.

Pendant cette période, deux lois ont été promulguées dans les secteurs de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

- la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la **programmation militaire** pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ;

- et la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la **politique de développement** et de solidarité internationale.

Contrastant avec la précédente session où aucune loi n'avait été promulguée, ces deux lois de programmation quinquennale d'initiative gouvernementale ont constitué deux rendez-vous législatifs importants pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées dont l'activité législative a été globalement plus soutenue.

Outre les deux lois évoquées, la commission s'est saisie pour avis du projet de loi n°489 (2013-2014) devenu la loi n° 2014-472 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relative aux **activités privées de protection des navires**.

Elle a également procédé à l'examen de deux propositions de loi d'initiative sénatoriale qui ont été rejetées, respectivement le 19 juin 2014 et le 4 février 2015 :

- la proposition de loi n° 212 (2011-2012) déposée par M. Guy Fischer et plusieurs de ses collègues relative à la réhabilitation collective des **fusillés pour l'exemple** de la guerre de 1914-1918 ;

- et la proposition de loi n° 231 (2013-2014) déposée par Mme Leila Aïchi relative à l'instauration **d'une journée des morts pour la paix** et la liberté d'informer qui a été rejetée par le Sénat.

**Nombre de lois promulguées dans les secteurs relevant au fond  
de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées  
au cours des sessions précédentes**

| 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 5         | 3         | 0         | 2         |

---

## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

### I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

A la date du 31 mars 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suivait l'application de cinq lois adoptées jusqu'au 30 septembre 2014 et applicables à des degrés divers.

#### A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Moins de six mois après sa promulgation et en tout état de cause au 31 mars 2015, la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la **politique de développement** et de solidarité internationale, promulguée au cours de la session 2013-2014 et nécessitant des mesures d'application, était totalement applicable.

#### B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

Au 31 mars 2015, la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la **programmation militaire** pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, qui n'est pas d'application directe, et nécessite des mesures d'application, est partiellement applicable, à hauteur de 94 % avec vingt mesures réglementaires prises au 31 mars 2015 (voir *infra*).

Les trois lois du stock antérieur sont partiellement applicables avec des taux d'application relativement élevés :

- la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense est applicable à 83 % ; une mesure réglementaire est toujours attendue sur ce texte qui en prévoyait six ;

- la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat est applicable à 83 % ; une mesure réglementaire est toujours attendue sur ce texte qui en prévoyait six ;

- la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure est applicable à 75 %, une mesure réglementaire est toujours attendue sur ce texte qui en prévoyait quatre.

Depuis le dernier bilan établi par la commission des affaires étrangères, une nouvelle mesure réglementaire a été prise pour ces lois déjà étudiées l'an passé. La commission se félicite ainsi de la publication du décret en Conseil d'Etat n° 2015-296 du 16 mars 2015 portant amélioration et simplification des règles de gestion de la réserve militaire pris pour l'application de l'article 1 de la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, car cette loi était totalement inapplicable jusque-là.

### C. LES LOIS NON APPLICABLES

Depuis la publication du décret évoqué *Supra*, la commission ne compte plus de loi totalement inapplicable.

## II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE

Lors de la session 2013-2014, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n'a eu à examiner aucune loi d'origine sénatoriale.

Dans le stock ancien, on ne compte qu'une seule loi d'origine sénatoriale, la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation **des réserves militaires** et civiles en cas de crise majeure. Ce texte trouve en effet son origine dans une proposition de loi sénatoriale, elle-même issue des travaux d'une mission d'information<sup>1</sup>.

## III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Lors de l'année parlementaire écoulée, le recours à la procédure accélérée a été décidé pour une seule des deux lois examinées au fond par la commission, la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

Dans le stock de lois suivies par la commission, seule la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat avait fait, par le passé, l'objet d'une procédure accélérée.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Michel Boutant et de Mme Joëlle Garriaud-Maylam n° 174 (2009-2010) « Pour une réserve de sécurité nationale ».



---

#### IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT

##### A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 DE LA LOI DE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT

Aux termes de l'article 67 de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit :

*« A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».*

Le rapport sur la mise en application de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la **programmation militaire** pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale a été déposé au Parlement le 28 juillet 2014, soit sept mois après sa promulgation. En dépit de ce mois de retard, la commission en prend acte avec satisfaction dans la mesure où il avait été précédé par l'envoi et la présentation, par le ministre de la défense, d'un rapport d'exécution de la loi de programmation militaire, conformément à l'article 10 de celle-ci (voir *infra*), en juin 2014.

En revanche, la commission constate qu'elle n'a pas reçu le rapport prévu à l'article 67 précité sur la mise en application de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la **politique de développement** et de solidarité internationale qui aurait dû être transmis au Sénat au plus tard le 7 janvier 2015. C'est d'autant plus regrettable que tous les textes d'application attendus ont été pris dans un délai de moins de six mois. Ceci s'explique vraisemblablement par le fait que le ministère des affaires étrangères et du développement international porte essentiellement des projets de loi autorisant l'approbation de conventions ou la ratification d'accords et peu de textes législatifs appelant des mesures d'application réglementaires.

##### B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

Pendant la période considérée, la commission enregistre avec satisfaction la remise :

– et la présentation devant elle, par le ministre de la défense, d'un rapport intitulé *« Rapport du ministère de la défense relatif à l'entrée en programmation 2014-2019 »*, en application de l'article 10 de la loi de programmation militaire 2014-2019, en juin 2014 ; il faisait l'objet d'une

diffusion restreinte et décrivait notamment la situation du ministère de la défense et des armées au moment de l'entrée en vigueur de la loi de programmation militaire ;

- des deux bilans semestriels détaillés prévus par l'article 8 de la loi de programmation militaire 2014-2019, respectivement en juin et octobre 2014, le dernier bilan a fait l'objet d'une présentation, par le ministre de la défense, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

## V. LES SUITES RÉSERVÉES AUX PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ET AVIS PUBLIÉS PAR LA COMMISSION

Lors de la session 2013-2014, la commission a adopté les six rapports d'information suivants :

- **L'Afrique est notre avenir**, rapport d'information n° 104 (2013-2014) du 29 octobre 2013 par MM. Jeanny Lorgeoux et Jean-Marie Bockel ;

- **S'engager pour le développement du Maghreb : un défi et une obligation**, rapport d'information n° 108 (2013-2014) du 30 octobre 2013 par Mme Josette Durrieu et M. Christian Cambon ;

- **Le renforcement des forces spéciales françaises, avenir de la guerre ou conséquence de la crise ?**, rapport d'information n° 525 (2013-2014) du 13 mai 2014 par MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier et Gérard Larcher ;

- **Etats-Unis : l'usage de la force et la force de l'influence**, rapport d'information n° 708 (2013-2014) du 9 juillet 2014 par MM. Jean-Louis Carrère, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu et M. Alain Gournac ;

- **Reprendre pied en Asie du Sud-Est**, rapport d'information n° 723 (2013-2014) du 15 juillet 2014 par MM. Jean-Claude Peyronnet, Christian Cambon, André Dulait et Jean-Claude Requier ;

- **Agence française de développement : quelles ambitions pour 2014-2016 ?**, rapport d'information n° 766 (2013-2014) du 23 juillet 2014 par MM. Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon.

La commission a également adopté un rapport oral pour avis sur le texte n° 489 (2013-2014) devenu la loi n° 2014-472 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

D'une manière générale, compte tenu de la dimension internationale ou de politique étrangère de la plupart de ces rapports, il apparaît difficile d'en apprécier les suites. On peut toutefois faire les observations suivantes.

Le rapport d'information « *Le renforcement des forces spéciales françaises, avenir de la guerre ou conséquence de la crise ?* », en premier lieu,

a préconisé un renforcement des effectifs des forces spéciales, conformément à l'objectif « + 1 000 » retenu par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019. Les axes de ce renforcement ont été identifiés par le rapport comme, d'une part, l'augmentation des moyens de commandement et, d'autre part, l'amélioration et la fiabilisation des capacités existantes ; il s'agissait en particulier d'enrichir la capacité à s'adapter aux menaces nouvelles. En second lieu, le rapport a recommandé l'augmentation des équipements des forces spéciales à proportion des effectifs, l'adaptation des équipements des forces spéciales aux besoins spécifiques de celles-ci et, notamment, la mise à niveau de leurs capacités aéromobiles. En outre, un assouplissement des procédures d'acquisition de matériels destinés aux forces spéciales a été demandé.

L'audition par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 18 février 2015, du général Grégoire de Saint-Quentin, commandant du COS (commandement des opérations spéciales), a permis de faire le point sur l'état de mise en œuvre de ces préconisations. Il a été indiqué à cette occasion que l'augmentation des moyens de commandement des forces spéciales, la densification de l'existant – amélioration et fiabilisation – et l'identification des besoins capacitaires requis par les opérations spéciales étaient en cours. En termes d'effectifs, la cible des « + 1 000 » devrait être atteinte en fin de loi de programmation militaire. Quant aux équipements, deux programmes à effet majeur, le premier concernant les véhicules des forces spéciales et l'amélioration de la mobilité tactique de celles-ci, et le second visant la rénovation des avions de transport militaire C130 qu'elles utilisent, sont en voie d'être abondés à la hauteur nécessaire. Des renforts sont prévus pour l'aéromobilité. Enfin, une réflexion est menée au sein du ministère de la défense pour accélérer et simplifier les procédures d'acquisition, d'homologation et d'harmonisation des matériels.

Les propositions contenues dans le rapport d'information de la commission « *Reprendre pied en Asie du Sud-est* » ont fait l'objet d'un examen attentif par l'exécutif : les rapporteurs ont en effet été reçus, à sa demande, par la cellule diplomatique de la Présidence de la République, dans l'optique notamment d'en expertiser le contenu et de nourrir la préparation des déplacements présidentiels.

Pour autant, toutes les dispositions contenues dans cette « feuille de route » sur deux ans, n'ont pas été mises en œuvre, loin de là. Certaines sont, il faut le relever, des actions de long terme (comme par exemple « *renforcer la présence des entreprises françaises en Indonésie* » : le rapport avait à cet égard une vocation essentiellement d'alerte, et de pédagogie, pour remédier à un déficit de présence aux causes multiples).

Un récapitulatif figure ci-dessous.

| Rapport : « Reprendre pied en Asie du Sud-Est »   |   |
|---|---|
| Propositions  | Suite donnée par le gouvernement  |
| <b>À six mois</b>   |   |
| Adhésion au traité ReCAAP   | À l'étude, sans résultat définitif à ce stade   |
| Audit des programmes de personnalités d'avenir et centralisation dans une base de données                                 | Pas de suite  |
| Communication auprès des partenaires indonésiens sur l'étiquetage des produits alimentaires contenant de l'huile de palme | En cours  |
| Élaboration d'une stratégie commerciale « ASEAN communauté 2015 »   | Pas de suite  |
| Sommet sur la sécurité maritime   | Pas de suite  |
| <b>À un an</b>  |   |
| Rattrapage des positions économiques françaises en Indonésie  | À l'étude, sans résultat définitif à ce stade   |
| Conclusion d'un partenariat stratégique avec la Malaisie  | À l'étude, sans résultat définitif à ce stade   |
| Développement des investissements singapouriens en France   | À l'étude, sans résultat définitif à ce stade   |
| Visites officielles dans la région (notamment lors du dialogue Shangri-La)  | <b>Réalisé : visite du Président de la République aux Philippines, du ministre de la défense en Malaisie et dialogue Shangri-La etc..</b> |
| Renforcement de la coopération de défense   | À l'étude, sans résultat définitif à ce stade   |
| Présence française au sein de l'IFC de Singapour  | <b>Réalisé</b>  |
| Définition d'une stratégie de « connectivité »  | Pas de suite  |
| <b>À deux ans</b>   |   |
| Renforcement du dispositif diplomatique   | À l'étude, sans résultat définitif à ce stade   |
| Renforcement concret de la politique d'influence du ministère de la défense   | À l'étude, sans résultat définitif à ce stade   |

| Rapport : « <i>Reprendre pied en Asie du Sud-Est</i> »                 |   |
|--|---|
| Propositions   | Suite donnée par le gouvernement  |
| Présence de la Marine nationale  | Réalisé : visite du Dixmude dans le cadre de la « mission Jeanne d'Arc » en Asie du Sud-Est en 2015 |
| Politique relative aux visas   | Pas de suite  |
| Soutien aux ambitions internationales de la Malaisie et de l'Indonésie | Réalisé pour la Malaisie, membre du conseil de sécurité de l'ONU en 2015                            |

Dans son rapport d'information « *Agence française de développement : quelles ambitions pour 2014-2016 ?* », la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a émis, à l'unanimité, un avis favorable à la proposition de contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'Etat et l'Agence française de développement (AFP) pour la période 2014-2016, sous un certain nombre de réserves dont la Secrétaire d'Etat au développement et à la Francophonie, Mme Annie Girardin, a indiqué avoir tenu compte dans un courrier adressé au Président de la commission en date du 23 mars 2015.

Conformément à l'avis de la commission :

- le COM fait expressément référence à la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ;
- le COM comprend une partie consacrée à la coordination des bailleurs de fonds ;
- Le COM compte deux indicateurs spécifiques relatifs aux secteurs traditionnels d'intervention que sont l'agriculture et l'eau ;
- et la ministre a joint le courrier d'arbitrage interministériel relatif au renforcement des fonds propres de l'agence.

En outre, reprenant les conclusions du rapport, la ministre fait état de la poursuite des réflexions sur l'inclusion d'indicateurs plus pertinents pour mesurer l'effort financier en faveur des pays pauvres prioritaires et du Sahel et indique ranger, parmi les priorités du ministère, l'orientation des actions de développement vers le renforcement des fonctions régaliennes (Etat de droit, justice, sécurité...) dans les pays en crise ou en sortie de crise.



---

## DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

### I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

#### A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2013-2014

##### **1. Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**

Cette loi a pour objet la mise en œuvre des orientations de la politique de défense française pour les six prochaines années, telles qu'elles ont été notamment définies dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013. Elle comporte deux séries de dispositions :

- des dispositions "programmatiques", dans la loi elle-même et dans le rapport annexé : objectifs de la politique de défense, programmation financière, prévisions d'équipement et futurs formats des armées. Entre 2014 et 2019, les ressources du ministère de la défense s'élèveront à 190 Mds€ courants (179,2 Mds€ constants) ;

- des dispositions normatives : cadre juridique du renseignement, de la cyberdéfense, du traitement pénal des affaires militaires, de la protection juridique accordée aux ayants droit des militaires, de mesures de gestion des ressources humaines accompagnant les réductions d'effectifs, de la protection des sites, installations et immeubles intéressant la défense nationale et de dispositions diverses.

Depuis la promulgation de cette loi, vingt mesures d'application ont été publiées :

- le décret n° 2013-1308 du 27 décembre 2013 pris pour l'application de l'article 38 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale qui précise les modalités de versement du pécule modulable d'incitation au départ institué par l'article 38 ;

- l'arrêté du 10 janvier 2014 pris en application des articles 36 et 38 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale qui indique, pour l'année 2014, le nombre de militaires susceptibles de liquider leur pension selon les modalités prévues par l'article 36 ainsi que le nombre de pécules modulables

d'incitation au départ susceptibles d'être accordés dans les conditions prévues à l'article 38 ;

- **le décret en Conseil d'Etat n° 2014-453 du 5 mai 2014 modifiant diverses dispositions réglementaires du code de la défense domaniale** qui tient compte de la modification de l'article L.5111-6 du code de la défense par loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, article dont la rédaction est issue de l'article 49 et qui prévoit que les constructions à l'intérieur de polygones d'isolement sont désormais soumises à l'autorisation de l'autorité administrative et non plus du ministre de la défense ;

- **le décret en Conseil d'Etat n° 2014-562 du 30 mai 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du foyer d'entraide de la Légion étrangère** qui est pris en application des articles 44 et 45 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ;

- **le décret en Conseil d'Etat n° 2014-713 du 26 juin 2014 pris pour l'application de l'article 37 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale** qui précise les modalités selon lesquelles, jusqu'au 31 décembre 2019, les officiers généraux, les officiers supérieurs, les capitaines ou officiers d'un grade équivalent, les lieutenants ou officiers d'un grade équivalent, les adjudants - chefs ou maîtres principaux, les adjudants ou premiers maîtres, les sergents chefs ou maîtres, les sergents ou seconds maîtres, les militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées, pourront être promus au grade supérieur en application de l'article 37 ;

- **le décret n°2014-714 du 26 juin 2014 pris pour l'application de l'article 38 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale** qui modifie certaines modalités d'attribution du pécule modulable d'incitation au départ, en portant notamment la durée minimale de service des officiers de carrière éligibles à ce pécule de quinze ans à dix-huit ans ;

- **l'ordonnance n° 2014-792 du 10 juillet 2014 portant application de l'article 55 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale** qui a pour objet de tirer les conséquences de la création d'un corps unique de commissaires des armées, d'adapter le code de la défense aux évolutions du droit de l'armement, de modifier les dispositions relatives aux installations et activités nucléaires dans le code de la défense, le code général des collectivités territoriales et le code de l'environnement ainsi que les



---

dispositions statutaires relatives aux militaires et aux fonctionnaires civils (congé parental, lutte contre les discriminations, congés maladie, limite d'âge pour admission d'office dans le corps de la marine, accès à la fonction publique), de garantir aux bureaux enquêtes accidents défense transport terrestre et transport mer, dans le champ des accidents de tir, de munitions et de plongée intervenant à l'occasion d'activités militaires, les mêmes prérogatives que celles déjà reconnues pour les accidents impliquant des moyens de transport spécifique et enfin de modifier le code de la défense pour y substituer les mots : « zone de défense et de sécurité » aux mots : « zone de défense » dans la partie législative du code de la défense ;

- **le décret en Conseil d'Etat n° 2014-920 du 19 août 2014 relatif aux conditions et limites de la prise en charge par l'Etat de la protection fonctionnelle des agents publics pris en application de l'article L.4123-10 du code de la défense** dont la rédaction est issue de l'article 35 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale qui précise les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle aux militaires, certains agents civils du ministère de la défense et leurs ayants droit ;

- **le décret en Conseil d'Etat n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires** qui prend en compte les modifications apportées par l'article 53 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, notamment le changement de statut du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires ;

- **le décret en Conseil d'Etat n° 2014-1095 du 26 septembre 2014 portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « système API-PNR France » pris pour l'application de l'article L.232-7 du code de la sécurité intérieure**, article créé par l'article 17 de de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, définit la finalité de ce traitement de données à caractère personnel ainsi que la modalité de la collecte des données d'enregistrement (API) et de réservation (PNR) des passagers aériens, les conditions de leur exploitation et leur durée de conservation ;

- **l'arrêté du 19 décembre 2014 pris en application des articles 36 et 38 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale** qui mentionne le nombre de militaires susceptibles de bénéficier de la liquidation de leur pension et le nombre de pécules modulables d'incitation au départ susceptibles d'être accordés pour l'année 2015 ;

- **l'arrêté du 19 décembre 2014 pris en application du IV de l'article 37 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale** qui précise le nombre de militaires susceptibles de bénéficier de la promotion fonctionnelle pour l'année 2015 ;

- **l'ordonnance n° 2014-1567 du 22 décembre 2014 portant application de l'article 55 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale** qui met à jour certaines dispositions domaniales, budgétaires, financières et comptables, modifie les dispositions relatives aux installations et activités nucléaires dans le code de la défense, le code général des collectivités territoriales et le code de l'environnement ainsi que les dispositions relatives aux emplois réservés dans le code des pensions militaires et des victimes de la guerre ;

- **le décret en Conseil d'Etat n° 2014-1576 du 24 décembre 2014 relatif à l'accès administratif aux données de connexion** qui est pris pour l'application notamment des articles 20 et 57 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale et qui prévoit la procédure applicable à l'accès aux données de connexion détenues par les opérateurs de télécommunications électroniques, au titre de la sécurité nationale, de la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France ou de la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous ;

- **le décret en Conseil d'Etat n° 2014-1641 du 26 décembre 2014 pris pour l'application des articles 15, 18 et 19 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale** qui modifie des dispositions réglementaires régissant la mise en œuvre de différents traitements du ministère de l'intérieur et leur accès par les services de renseignement ;

- **le décret en Conseil d'Etat n° 2015-159 du 11 février 2015 portant diverses dispositions relatives à la défense nationale** qui modifie des dispositions réglementaires du code de la défense, du code de l'environnement, du code de la santé publique et du code du travail issues des modifications créées par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et par l'ordonnance n° 2014-792 du 10 juillet 2014 portant application de l'article 55 de cette loi et relatives aux installations et activités nucléaires intéressant la défense ;

---

- le décret en Conseil d'Etat n° 2015-212 du 25 février 2015 pris en application de l'article 15 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat qui dresse la liste des organismes militaires à vocation opérationnelle pour lesquels les comités techniques ne sont pas consultés ;

- le décret en Conseil d'Etat n° 2015-349 du 27 mars 2015 relatif à l'habilitation et à l'assermentation des agents de l'autorité nationale des systèmes d'information et pris pour l'application de l'article L.2321-3 du code de la défense qui fixe les conditions dans lesquelles les agents de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) sont habilités par le Premier ministre et assermentés pour obtenir des opérateurs de communication électroniques des données permettant d'identifier des utilisateurs ou les détenteurs de systèmes d'information vulnérables, menacés ou attaqués ;

- le décret en Conseil d'Etat n° 2015-350 du 27 mars 2015 relatif à la qualification des produits de sécurité et des prestataires de service de confiance pour les besoins de la sécurité nationale ;

- le décret en Conseil d'Etat n° 2015-351 du 27 mars 2015 relatif à la sécurité des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale et pris pour l'application de la section 2 du chapitre II du titre III du livre III de la première partie de la partie législative du code de la défense qui précise les conditions et limites dans lesquelles sont fixées les règles de sécurité nécessaires à la protection des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale, sont mis en œuvre les systèmes de détection d'événements affectant la sécurité de ces systèmes d'information, sont déclarés les incidents affectant la sécurité ou le fonctionnement de ces systèmes d'information, sont contrôlés ces systèmes d'information, sont qualifiés les systèmes de détection d'événements et les prestataires de service chargés de leur exploitation ou du contrôle des systèmes d'information et sont proposées les mesures pour répondre aux crises majeures menaçant ou affectant la sécurité des systèmes d'information.

Si la loi de programmation militaire 2014-2019 n'est pas totalement applicable, il faut noter que son actualisation est annoncée pour le mois de juin 2015 dans le calendrier des textes dont le Gouvernement prévoit l'inscription à l'ordre du jour en application de l'article 29 bis, alinéa 4 du règlement du Sénat. Il faut également signaler la proposition de loi n°277 (2014-2015) relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires qui sera examinée prochainement et qui s'inscrit dans le prolongement des débats sur la loi de programmation et plus particulièrement de l'habilitation du Gouvernement à légiférer, par voie d'ordonnance, pour renforcer la protection des installations nucléaires.

## **B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES**

Depuis le dernier bilan d'application des lois, une mesure réglementaire d'application des lois a été publiée sur les lois du stock ancien relevant de ce secteur : le décret en Conseil d'Etat n° 2015-296 du 16 mars 2015 portant amélioration et simplification des règles de gestion de la réserve militaire pris en application de l'article 1 de la loi n°2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

Ce texte modifie la partie réglementaire du code de la défense afin d'améliorer la gestion de la réserve parlementaire. Il précise, notamment, les conditions de souscription d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle, modifie la procédure de notation de cette catégorie de militaires ainsi que celle relative à la fin de l'engagement et tire les conséquences du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur eu égard aux réservistes de la gendarmerie nationale.

## **II. AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

### **A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2013-2014**

#### **1. Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.**

Cette loi a pour objet de rénover la politique de développement et de solidarité internationale de la France.

Le titre I<sup>er</sup> est relatif aux orientations de la politique de développement et de solidarité internationale de la France.

Le titre II porte sur l'organisation générale de la politique de développement et de solidarité internationale de la France.

Le titre III traite du fonctionnement des opérateurs de l'expertise technique internationale.

Le titre IV modifie le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour ajouter au dispositif actuel de compétence extérieure des collectivités locales la notion plus large « d'action extérieure des collectivités territoriales ».

Le titre V met l'accent sur la transparence et l'évaluation de la politique de développement.

---

Depuis la promulgation de cette loi, toutes les mesures d'application ont été publiées :

- le décret du 17 juillet 2014 portant nomination du délégué interministériel à la coopération technique internationale ;

- l'arrêté du 4 décembre 2014 relatif à l'offre d'opérations de banque à des personnes physiques résidant en France par des établissements de crédit ayant leur siège social dans un Etat figurant sur la liste des Etats bénéficiaires de l'aide publique au développement et qui n'est pas partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;

- le décret en Conseil d'Etat n° 2014-1656 du 29 décembre 2014 relatif à l'Agence française d'expertise technique internationale.

#### *B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES*

Depuis le dernier bilan d'application des lois, aucune mesure réglementaire d'application des lois n'a été publiée sur les lois du stock ancien relevant de ce secteur.



---

## CONCLUSION

Lors de la session parlementaire 2013-2014, la Commission sénatoriale pour le contrôle et l'application des lois<sup>1</sup> a déposé, le 15 juillet 2014, un rapport d'information n° 725 (2013-2014) rédigé par M. Marcel-Pierre CLÉACH, intitulé « *Réserviste : un engagement citoyen au service de la Nation - Bilan d'application de la loi du 28 juillet 2011 sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure* » qui était très attendu par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées qui déplorait chaque année, dans son bilan d'application des lois, que la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure reste totalement inapplicable. Ce rapport est venu la conforter dans cette position en estimant que « *l'absence des décrets d'application d'une loi censée garantir la continuité de la vie nationale* » trois ans après sa promulgation était « *une situation tout à fait anormale* » et en préconisant en premier lieu que les décrets d'application soient publiés dans les plus brefs délais.

En conséquence, c'est avec une certaine satisfaction que la commission a enregistré la publication, qui n'avait que trop tardé, du décret en Conseil d'Etat n° 2015-296 du 16 mars 2015 portant amélioration et simplification des règles de gestion de la réserve militaire.

La réserve est en effet appelée à jouer un rôle accru dans le nouveau contexte de déploiement des armées sur le territoire national, dans le cadre de l'opération « Sentinelle », suite aux attentats de janvier.

---

<sup>1</sup> L'arrêté du Bureau n° 2014-280 du 12 novembre 2014 a abrogé l'article Xbis de l'instruction générale du Bureau instituant la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et, par conséquent, a mis fin aux travaux de la commission.





## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....</b>   | <b>123</b> |
| <b>I. LE STOCK DES LOIS SUIVIS PAR LA COMMISSION .....</b>  | <b>127</b> |
| A. UN NOMBRE DE LOIS MISES EN APPLICATION EN HAUSSE : L'EFFORT SE<br>POURSUIT.....  | 127        |
| B. TAUX DE MISE EN APPLICATION : DE BONS RÉSULTATS.....   | 128        |
| C. UN MINIMUM DE MESURES D'APPLICATION POUR LES LOIS<br>PROMULGUÉES AVANT LE DÉBUT DE LA XIV <sup>È</sup> LÉGISLATURE .....                           | 131        |
| <b>II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS ET MESURES D'INITIATIVE<br/>    SÉNATORIALE.....</b>   | <b>132</b> |
| <b>III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ..</b>   | <b>134</b> |
| <b>IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION .....</b>  | <b>135</b> |
| A. LES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN<br>APPLICATION DES LOIS : UNE PUBLICATION TRÈS SATISFAISANTE .....                        | 135        |
| B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT .....  | 135        |
| <b>DEUXIÈME PARTIE L'APPLICATION DES LOIS RELEVANT DE LA<br/>COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>                               | <b>137</b> |
| <b>I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2013-2014 .....</b>   | <b>137</b> |
| A. LOI N° 2013-1118 DU 6 DÉCEMBRE 2013 AUTORISANT L'EXPÉRIMENTATION<br>DES MAISONS DE NAISSANCE.....  | 137        |
| B. LOI N° 2013-1203 DU 23 DÉCEMBRE 2013 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ<br>SOCIALE POUR 2014 .....  | 138        |
| C. LOI N°2014-40 DU 20 JANVIER 2014 GARANTISSANT L'AVENIR ET LA JUSTICE<br>DU SYSTÈME DE RETRAITES.....   | 138        |
| D. LOI N°2014-201 DU 24 FÉVRIER 2014 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS<br>D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE<br>DE LA SANTÉ..... | 142        |
| E. LOI N° 2014-288 DU 5 MARS 2014 RELATIVE À LA FORMATION<br>PROFESSIONNELLE, À L'EMPLOI ET À LA DÉMOCRATIE SOCIALE .....                             | 142        |
| F. LOI N° 2014-384 DU 29 MARS 2014 VISANT À RECONQUÉRIR L'ÉCONOMIE<br>RÉELLE.....   | 148        |
| G. LOI N°2014-459 DU 9 MAI 2014 PERMETTANT LE DON DE JOURS DE REPOS À<br>UN PARENT D'ENFANT GRAVEMENT MALADE.....                                     | 149        |

---

|   |            |
|---|------------|
| H. LOI N° 2014-788 DU 10 JUILLET 2014 TENDANT AU DÉVELOPPEMENT, À L'ENCADREMENT DES STAGES ET À L'AMÉLIORATION DU STATUT DES STAGIAIRES .....   | 149        |
| I. LOI N° 2014-789 DU 10 JUILLET 2014 HABILITANT LE GOUVERNEMENT À ADOPTER DES MESURES LÉGISLATIVES POUR LA MISE EN ACCESSIBILITÉ DES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC, DES TRANSPORTS PUBLICS, DES BÂTIMENTS D'HABITATION ET DE LA VOIRIE POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES..... | 150        |
| J. LOI N° 2014-790 DU 10 JUILLET 2014 VISANT À LUTTER CONTRE LA CONCURRENCE SOCIALE DÉLOYALE.....   | 152        |
| K. LOI N° 2014-892 DU 8 AOÛT 2014 DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2014.....  | 153        |
| <b>II. ANNÉES PARLEMENTAIRES 2011-2012 ET 2012-2013.....</b>  | <b>154</b> |
| A. LOI N° 2011-814 DU 7 JUILLET 2011 RELATIVE À LA BIOÉTHIQUE.....  | 154        |
| B. LOI N° 2011-901 DU 28 JUILLET 2011 TENDANT À AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À LA POLITIQUE DU HANDICAP .....   | 154        |
| C. LOI N°2011-940 DU 10 AOÛT 2011 MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI N°2009-879 DU 21 JUILLET 2009 PORTANT RÉFORME DE L'HÔPITAL ET RELATIVE AUX PATIENTS, À LA SANTÉ ET AUX TERRITOIRES .....   | 155        |
| D. LOI N° 2011-1906 DU 21 DÉCEMBRE 2011 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2012 .....   | 156        |
| E. LOI N° 2012-300 DU 5 MARS 2012 RELATIVE AUX RECHERCHES IMPLIQUANT LA PERSONNE HUMAINE .....  | 156        |
| F. LOI N° 2012-1404 DU 17 DÉCEMBRE 2012 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2013 .....   | 156        |
| G. LOI N° 2012-1442 DU 24 DÉCEMBRE 2012 VISANT À LA SUSPENSION DE LA FABRICATION, DE L'IMPORTATION, DE L'EXPORTATION ET DE LA MISE SUR LE MARCHÉ DE TOUT CONDITIONNEMENT À VOCATION ALIMENTAIRE CONTENANT DU BISPHÉNOL A .....  | 157        |
| H. LOI N°2013-442 DU 30 MAI 2013 RELATIVE À LA BIOLOGIE MÉDICALE.....   | 159        |
| I. LOI N° 2013-453 DU 3 JUIN 2013 VISANT À GARANTIR LA QUALITÉ DE L'OFFRE ALIMENTAIRE EN OUTRE-MER.....   | 159        |
| J. LOI N° 2013-504 DU 14 JUIN 2013 RELATIVE A LA SECURISATION DE L'EMPLOI.....  | 160        |

---

## INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES

La présente note porte sur les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014 et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2015.

Dans les **secteurs relevant au fond de la compétence de la commission des affaires sociales**, treize lois ont été adoptées définitivement lors de la **session ordinaire 2013-2014** :

- loi n° 2013-1118 du 6 décembre 2013 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance parue au JO n° 284 du 7 décembre 2013 ;

- loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 parue au JO n° 298 du 24 décembre 2013 ;

- loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites parue au JO n° 17 du 21 janvier 2014 ;

- loi n° 2014-57 du 27 janvier 2014 relative aux modalités de mise en œuvre des conventions conclues entre les organismes d'assurance maladie complémentaire et les professionnels, établissements et services de santé parue au JO n° 23 du 28 janvier 2014 ;

- loi n° 2014-201 du 24 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé parue au JO n° 47 du 25 février 2014 ;

- loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale parue au JO n° 55 du 6 mars 2014 ;

- loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle parue au JO n° 77 du 1<sup>er</sup> avril 2014 ;

- loi n° 2014-459 du 9 mai 2014 permettant le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade parue au JO n°108 du 10 mai 2014 ;

- loi n° 2014-529 du 26 mai 2014 visant à mettre en place un dispositif de réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, afin de favoriser l'activité des nouveaux moniteurs parue au JO n° 122 du 27 mai 2014 ;

- loi n° 2014-743 du 1 juillet 2014 relative à la procédure applicable devant le conseil de prud'hommes dans le cadre d'une prise d'acte de rupture du contrat de travail par le salarié parue au JO n° 151 du 2 juillet 2014 ;

- loi n° 2014-788 du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires ;

- loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées ;

- loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale.

S'y ajoute **une loi** adoptée définitivement au cours des sessions extraordinaires 2013-2014 :

- loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 parue au JO n°0183 du 9 août 2014

Ce sont donc **quatorze lois** qui ont été définitivement adoptées dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales<sup>1</sup> **entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014**, niveau égalant le pic de la session 2012-2013. Sept de ces lois étaient issues d'un projet gouvernemental et sept d'une initiative parlementaire (une proposition de loi sénatoriale et six venant de l'Assemblée nationale).

Outre l'adoption de ces lois, il faut ajouter :

- les **huit avis budgétaires** ;

- les **trois textes** sur lesquels la commission **s'est saisie pour avis** :

- la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;

- la loi relative à l'économie sociale et solidaire ;

- la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

De plus, **trois rapports** législatifs ont été publiés sur des textes qui étaient soit en instance sur le bureau de l'Assemblée nationale, soit encore non inscrit à l'ordre du jour du Sénat à la date du 30 septembre 2014 :

- proposition de loi n° 679 (2011-2012) visant à établir un contrôle des comptes des comités d'entreprises ;

- proposition de loi n° 8 (2013-2014) visant à faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement prévue à l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles sur les places de stationnement adaptées lorsque l'accès est limité dans le temps ;

- projet de loi n° 423 rectifié (2013-2014) relatif à la désignation des conseillers prud'hommes.

**Trois rapports** législatifs ont été publiés sur des textes rejetés en séance publique ou renvoyés en commission :

---

<sup>1</sup> Sur un total de 66 lois promulguées sur la même période (hors lois autorisant la ratification d'accords internationaux).

- proposition de loi n° 669 (2011-2012) visant à élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants de l'armée française totalisant au moins quatre mois de présence en Algérie avant le 1er juillet 1964 ou en opérations extérieures ;

- proposition de loi n° 708 (2012-2013) tendant à instaurer un moratoire sur les fermetures de service et d'établissements de santé ou leur regroupement ;

- proposition de loi n° 182 (2013-2014) relative au choix libre et éclairé d'une assistance médicalisée pour une fin de vie digne.

Enfin, la commission a publié **onze rapports d'information**.

**Figure n° 1 : Nombre de lois promulguées après examen au fond par la commission des affaires sociales**

| 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 | 2011-2012 <sup>1</sup> | 2012-2013 | 2013-2014 |
|-----------|-----------|-----------|------------------------|-----------|-----------|
| 5         | 5         | 7         | 12                     | 14        | 14        |

<sup>1</sup> Période allant du 14 juillet 2011 au 31 juillet 2012.



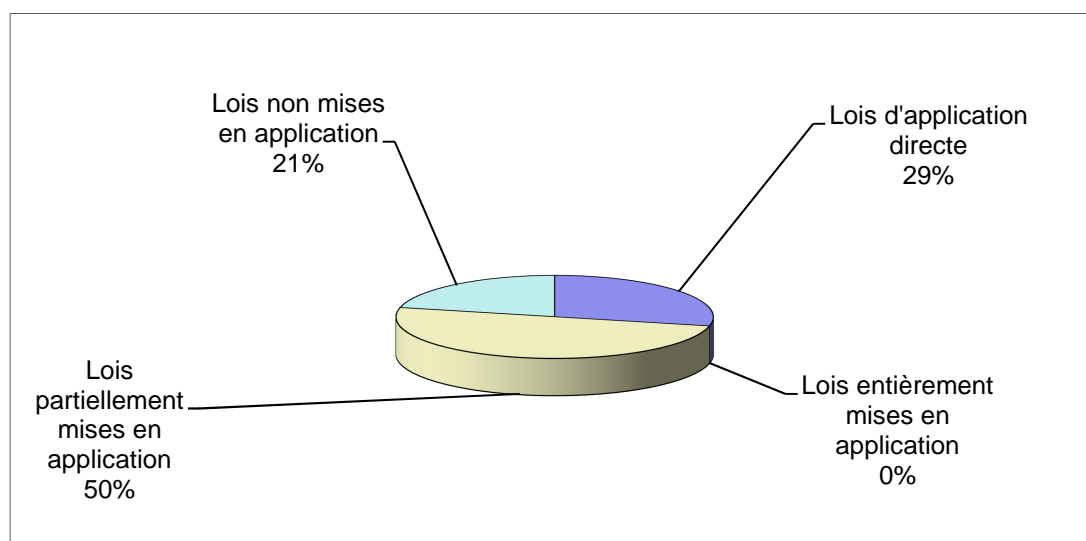
## PREMIÈRE PARTIE

### BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

#### I. LE STOCK DES LOIS SUIVIS PAR LA COMMISSION

##### A. UN NOMBRE DE LOIS MISES EN APPLICATION EN HAUSSE : L'EFFORT SE POURSUIT

**Figure n° 2 :** Mise en application des lois promulguées  
du 1<sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014



Sur les quatorze lois examinées au fond par la commission, quatre sont d'application directe<sup>1</sup>. Les dix autres lois nécessitaient des mesures d'application. Parmi elles, au 31 mars 2015, aucune n'est totalement mise en application, sept le sont partiellement (à hauteur de 65 % en moyenne) et trois n'ont fait l'objet d'aucune des mesures d'application prévues<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il s'agit des lois n°s 2014-57, 2014-529, 2014-743 et 2014-489.

<sup>2</sup> Il s'agit des lois n° 2013-1188 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance, 2014-384 visant à reconquérir l'économie réelle et 2014-459 permettant le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade.

**La proportion de lois totalement applicables<sup>1</sup> au cours de leur année d'adoption atteint donc 29 % pour 2013-2014.**

Ce taux relativement faible de mise en application est en partie dû au fait que seules quatre lois d'application directe ont été votées en 2013-2014.

Il convient toutefois de souligner que cinq lois sont applicables à plus de 67 %, une loi applicable à 50 %, une loi applicable à 12 % et trois lois non applicables.

Ces quatre dernières lois, peu ou non applicables, n'attendent en fait que très peu de mesures réglementaires (11 mesures sont en attente), ce qui permet de relativiser leur non-applicabilité.

Outre le nombre de lois applicables, c'est **le taux de mise en application de l'année qu'il faut examiner** pour mesurer la production réglementaire du Gouvernement et juger du respect des prescriptions du législateur.

#### ***B. TAUX DE MISE EN APPLICATION : DE BONS RÉSULTATS***

Les quatorze lois examinées au fond par la commission en 2013-2014 ont prévu **265 mesures d'application** au total, contre 132 en 2012-2013, soit une augmentation de plus de 100 %.

**Trois textes nécessitent à eux seuls 230 mesures réglementaires**, soit plus de 85 % des mesures totales :

- la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2014**, qui nécessite 80 textes d'application, dont 75 mesures prises, soit un taux de mise en application de 94 % ;

- la **loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale**, qui nécessite 85 textes d'application, dont 62 mesures prises, soit un taux de mise en application de 73 % ;

- la **loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites**, qui nécessite 65 textes d'application, dont 55 mesures prises, soit un taux de mise en application de 85 %.

---

<sup>1</sup> *Lois d'application directe et lois totalement mises en application.*



**Figure n° 3 : Application des dispositions des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2013-2014**  
(à l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise)

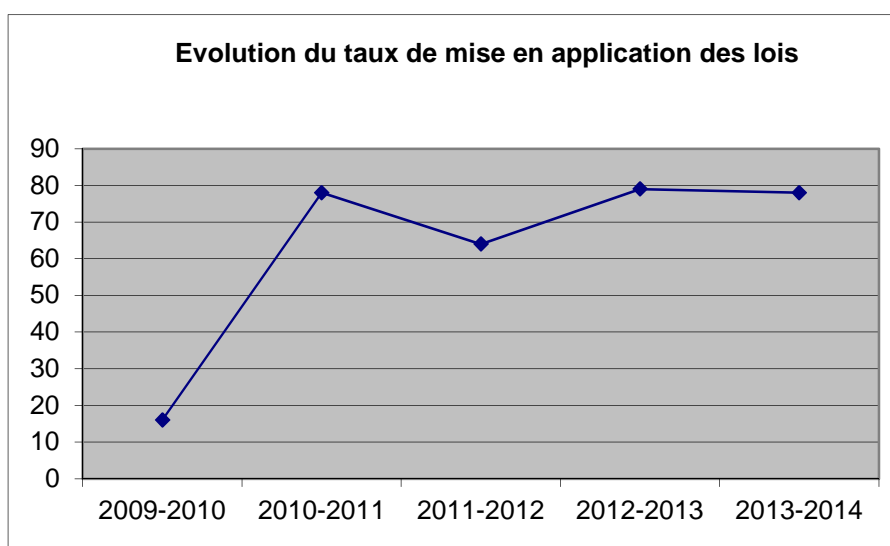
|  |             |
|--|-------------|
| Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi | 265         |
| <i>entrées en application</i>  | 208         |
| <i>restant à appliquer</i>   | 57          |
| <b>Taux de mise en application global</b>  | <b>78 %</b> |

Par rapport à la session 2012-2013, l'année 2013-2014 est marquée à la fois par **une très forte augmentation du nombre de mesures réglementaires prises** (208 contre 104 soit le double), et par une **légère baisse** du taux de mise en application (78 % contre 79 %) en raison du nombre très important de mesures réglementaires prévues.

**Figure n° 4 : Taux de mise en application des lois selon les années parlementaires**

| Année parlementaire                | 2010-2011<br>au<br>31 décembre<br>2011 | 2011-2012<br>au<br>31 mars<br>2013 | 2012-2013<br>au<br>31 mars<br>2014 | 2013-2014<br>au<br>31 mars<br>2015 |
|------------------------------------|--|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| <b>Taux de mise en application</b> | 78 %                                   | 64 %                               | 79 %                               | 78 %                               |
| <b>Nombre de mesures attendues</b> | 168                                    | 152                                | 132                                | 265                                |

**Figure n° 5 : Évolution du taux de mise en application des lois**



• Pour ce qui concerne les **lois partiellement mises en application** adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire, le tableau ci-dessous précise leur taux de mise en application respectif.

**Figure n° 6 : Taux de mise en application des lois partiellement applicables adoptées définitivement entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014**

|   | Nombre de mesures prévues (sauf rapports) | Nombre de mesures prises | Taux de mise en application |
|---|---|--------------------------|-----------------------------|
| Loi n° 2014-892 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014   | 9   | 6                        | 67 %                        |
| Loi n° 2014-790 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale  | 8   | 4                        | 50 %                        |
| Loi n° 2014-788 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires     | 7   | 5                        | 71 %                        |
| Loi n° 2014-459 permettant le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade                          | 1   | 0                        | 0 %                         |
| Loi n° 2014-384 visant à reconquérir l'économie réelle  | 1   | 0                        | 0 %                         |
| Loi n° 2014-288 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale                        | 85  | 62                       | 73 %                        |
| Loi n° 2014-201 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé | 8   | 1                        | 12 %                        |
| Loi n° 2014-40 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites  | 65  | 55                       | 85 %                        |
| Loi n° 2013-1203 de financement de la sécurité sociale pour 2014  | 80  | 75                       | 94 %                        |
| Loi n° 2013-1118 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance  | 1   | 0                        | 0 %                         |

Si trois lois n'ont vu pour l'instant aucune mesure d'application prise, **les trois lois appelant le plus de mesures d'application ont des taux d'application très satisfaisants.**

• Les **délais de parution** des décrets prévus par les lois de l'année 2013-2014 **demeurent satisfaisants** par rapport à l'an dernier : **27 % des décrets publiés l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'ils appliquent, et **80 % des décrets pris l'ont été dans l'année suivant la promulgation de la loi.**

**Figure n° 7 : Délais de parution des décrets d'application (prévues et non prévues) concernant les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire**

| Nombre de mesures prises dans un délai |     | Soit :       |
|--|-----|--------------|
| - inférieur ou égal à 6 mois           | 48  | <b>27 %</b>  |
| - de plus de 6 mois à 1 an             | 96  | 53 %         |
| - de plus de 1 an à 2 ans              | 36  | 20 %         |
| <b>Total</b>                           | 180 | <b>100 %</b> |

### **C. UN MINIMUM DE MESURES D'APPLICATION POUR LES LOIS PROMULGUÉES AVANT LE DÉBUT DE LA XIV<sup>E</sup> LÉGISLATURE**

Lors de l'année parlementaire 2014-2015, **23 mesures réglementaires** sont parues **en application des lois promulguées antérieurement**. Ont ainsi été prises :

- 1 mesure pour l'application de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 90 % ;

- 1 mesure a été prise pour la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 75 % ;

- 1 mesure non prévue pour l'application de la loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail – le taux de mise en application de cette loi étant déjà de 100 % ;

- 1 mesure a pour l'application de la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 80 % ;

- 1 mesure pour l'application de l'article 20 la loi n°2011-940 du 10 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (modalités de création et de fonctionnement des fondations hospitalières) – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 40 % ;

- 3 mesures pour l'application de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 81 % ;

- 1 mesure pour l'application de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des

produits de santé- ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 80 % ;

- 5 mesures pour l'application de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 97 % ;

- 4 mesures pour l'application de la loi n° 2013-442 du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 40 % ;

- 3 mesures pour l'application de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 86 % ;

- 2 mesures pour l'application de la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 67 %.

Enfin, la loi n° 2012-1142 visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A est devenu totalement applicable, le décret en attente de publication, qui avait pour objectif d'informer les consommateurs sur les risques du BPA, étant devenu sans objet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 compte tenu de la généralisation à compter de cette date de la suspension prévue par la présente loi.

## II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS ET MESURES D'INITIATIVE SÉNATORIALE

**Figure n° 8 : Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2013-2014 (à l'exclusion des rapports)**

| Nombre de mesures prévues selon leur origine                              | Texte initial | Amendement du Gouvernement | Amendement d'origine sénatoriale | Amendement de l'Assemblée nationale | Introduction en commission mixte paritaire | Total        |
|---|---------------|----------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|--|--------------|
| Mesures prises  | 164           | 16                         | 3                                | 19                                  | 6  | 208          |
| Mesures restant à prendre   | 37            | 8                          | 2                                | 9                                   | 1  | 57           |
| Total   | 201           | 24                         | 5                                | 28                                  | 7  | 265          |
| <b>% du total général</b>   | <b>76 %</b>   | <b>9 %</b>                 | <b>2 %</b>                       | <b>11 %</b>                         | <b>3 %</b>                                 | <b>100 %</b> |
| <b>Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine</b> | <b>82 %</b>   | <b>67 %</b>                | <b>60 %</b>                      | <b>68 %</b>                         | <b>86 %</b>                                | <b>78 %</b>  |

Dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales, la **part des mesures réglementaires découlant d'amendements d'origine sénatoriale** a encore diminué cette année, passant de 4 % du total des textes prévus par les lois de l'année relevant du champ social en 2012-2013 à **2 % seulement en 2013-2014**. Elle se situe bien en-dessous de la moyenne des exercices précédents (14 % en 2011-2012, 19 % en 2010-2011, 41 % en 2009-2010, 11 % en 2008-2009 et 10 % en 2007-2008).

**Le taux de mise en application des dispositions d'origine sénatoriale s'élève à 60 %**. Étant donné le faible nombre de mesures concernées (5 mesures attendues), ce taux ne saurait donc donner lieu à interprétation.

Sur les quatorze lois adoptées, il convient de noter que seule l'une d'entre elles provient d'une **proposition de loi d'initiative sénatoriale** : il s'agit de la loi n° 2013-118 du 6 décembre 2013 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance (auteure : Mme Muguette Dini). Lors de la session précédente, quatre propositions de loi présentées par un sénateur avaient été définitivement adoptées par le Parlement.

Par ailleurs, deux des trois lois appelant le plus grand nombre de mesures d'application ont été rejetées par le Sénat (loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites).

**Figure n° 9 : Origine des lois promulguées après examen au fond par la commission des affaires sociales depuis 2008**

|   | Projets de loi | Propositions de loi AN | Propositions de loi Sénat |
|---|----------------|------------------------|---------------------------|
| 2008-2009                               | 4              | 1                      | 0                         |
| 2009-2010                               | 1              | 2                      | 2                         |
| 2010-2011<br>(jusqu'au 13 juillet 2011) | 7              | 0                      | 0                         |
| 2011-2012                               | 3              | 6                      | 3                         |
| 2012-2013                               | 5              | 5                      | 4                         |
| 2013-2014                               | 6              | 7                      | 1                         |

### III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Sur les dix lois promulguées en 2013-2014 dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales et nécessitant des mesures d'application, sept ont été adoptées selon la procédure accélérée et trois selon la procédure de droit commun.

**Figure n° 10 : Taux de mise en application**

| Modalités d'examen de la loi                              | Année parlementaire |           |
|---|---------------------|-----------|
|   | 2012-2013           | 2013-2014 |
| Lois examinées après engagement de la procédure accélérée | 68 %                | 73 %      |
| Loi examinée, de droit, en procédure accélérée            | 88 %                | 94 %      |
| Lois examinées selon la procédure de droit commun         | 0 %                 | 55 %      |

**Le taux de mise en application des lois examinées après engagement de la procédure accélérée atteint 73 % au 31 mars 2015.** Le taux de mise en application des lois examinées sans que la procédure accélérée n'ait été engagée a quant à lui fortement augmenté, pour atteindre 55 %.

La procédure accélérée de droit, en vigueur pour l'examen des lois de financement de la sécurité sociale, se ressent aussi positivement sur le rythme de leur suivi réglementaire : le taux de mise en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 atteint en effet 94 %.

**Figure n° 11 : Application des dispositions législatives appelant un suivi réglementaire selon leur procédure d'adoption en 2013-2014 (au 31 mars 2015)**

|   | Lois examinées selon la procédure accélérée | Lois examinées, de droit, en procédure accélérée | Lois examinées selon la procédure de droit commun | Total       |
|---|---|--|---|-------------|
| <b>Nombre de dispositions appelant un texte d'application, dont</b> | <b>174</b>                                  | <b>80</b>  | <b>11</b>   | <b>265</b>  |
| <i>publiées</i>   | 127   | 75   | 6   | 208         |
| <i>à publier</i>  | 47  | 5  | 5   | 57          |
| <b>Taux de mise en application</b>                                  | <b>73 %</b>                                 | <b>94 %</b>                                      | <b>55 %</b>                                       | <b>79 %</b> |

## IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION

### A. LES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS : UNE PUBLICATION TRÈS SATISFAISANTE

En vertu de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, un rapport consacré à la mise en application de chaque loi doit désormais être remis au Parlement « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date [de son] entrée en vigueur ». Il mentionne « les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ». Tous les rapports ont été transmis pour les lois adoptées cette année.

S'il est vrai que la mise en ligne, sur le site Legifrance, des échéanciers de parution des textes réglementaires et leur transmission au Sénat facilitent le contrôle de la mise en application des lois, ces échéanciers ne reflètent, de fait, qu'imparfaitement l'état de mise en application réel des lois considérées :

- seuls les décrets simples ou en Conseil d'État sont mentionnés, alors que la mise en application des lois requiert bon nombre d'arrêtés, voire laisse au Gouvernement le choix de la forme réglementaire qu'il juge la plus opportune ;

- les dates prévisionnelles de publication des textes ne sont ni systématiquement mentionnées, ni toujours respectées - ce qui, s'agissant du second point, peut être acceptable, mais qui mériterait au moins une mise à jour régulière des informations une fois connu le dépassement probable de cette date.

### B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

Pour les **quatorze** lois promulguées cette année, **trente-quatre rapports** ont été demandés par le législateur, selon la répartition suivante :

- 13 pour la loi n° 2013-1203 de financement de la sécurité sociale pour 2014 ;

- 10 pour la loi n° 2014-40 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ;

- 8 pour la loi n° 2014-288 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ;

- 2 pour la loi n° 2014-384 visant à reconquérir l'économie réelle ;

- un pour la loi n° 2013-1118 autorisant l'expérimentation des maisons de naissances.

**Le nombre de rapports demandés cette année est en augmentation par rapport à l'an dernier (34 contre 22).**

Sur les 34 rapports prévus, **seulement 7 rapports ont été remis** :

- le rapport relatif aux substituts au Bisphénol A et le rapport relatif aux perturbateurs endocriniens (*loi n° 2012-1442 du 24 décembre 2012 visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A*) ;

- le rapport sur l'articulation du régime local d'assurance maladie complémentaire obligatoire des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle et la généralisation de la complémentaire santé (*loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi*) ;

- le rapport sur la réforme du modèle de financement des établissements de santé et le rapport relatif à l'affectation de l'élargissement de l'assiette de la contribution sur les dépenses de promotion des médicaments au financement de la démocratie sanitaire (*loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014*) ;

- le rapport relatif à la situation des personnes nées en 1952 et 1953, inscrites à Pôle emploi au 31 décembre 2010, et exclues du bénéfice de l'ATS définie par le décret n°2013-187 du 4 mars 2013 et le rapport sur l'évolution des droits familiaux afin de mieux compenser les effets de l'arrivée d'enfants au foyer sur la carrière et les pensions des femmes (*loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*).



---

## DEUXIÈME PARTIE

### L'APPLICATION DES LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Figurent dans cette annexe des **commentaires particuliers** sur la mise en application des lois adoptées définitivement au cours l'année parlementaire 2013-2014 et sur celle des lois promulguées antérieurement, pour lesquelles une ou plusieurs mesures réglementaires sont intervenues cette année.

#### I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2013-2014

##### **A. LOI N° 2013-1118 DU 6 DÉCEMBRE 2013 AUTORISANT L'EXPÉRIMENTATION DES MAISONS DE NAISSANCE**

La loi n° 2013-1118 du 6 décembre 2013 vise à autoriser, dans des conditions sécurisées et strictement encadrées, l'expérimentation des maisons de naissance. Face au phénomène croissant de technicisation de l'obstétrique observé au cours des dernières années, ces structures offrent la possibilité d'une prise en charge raisonnablement médicalisée s'agissant des grossesses non pathologiques et de l'accouchement physiologique, dont le suivi est réalisé par des sages-femmes.

Elle est issue d'une proposition de loi sénatoriale, déposée le 24 mai 2011 par Mme Muguet Dini, qui elle-même reprenait une mesure approuvée par le Parlement à l'automne 2010 mais censurée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de forme.

**Cette loi prévoyait une seule mesure d'application, qui n'a toujours pas été publiée.** Il s'agit du décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 5 de cette loi, qui doit permettre de fixer *« les conditions de l'expérimentation, et notamment les conditions d'établissement de la liste des maisons de naissance autorisées à fonctionner, les conditions de prise en charge par l'assurance maladie de la rémunération des professionnels et les conditions spécifiques de fonctionnement des maisons de naissance »*.

Votre commission des affaires sociales regrette d'autant plus vivement le retard d'élaboration de ce décret, toujours en cours de préparation, que la Haute Autorité de santé (HAS) a pour sa part publié au mois de septembre 2014 le cahier des charges préalable à l'expérimentation prévu par l'article 3 de la loi.

Déjà présentes dans de nombreux pays, où elles ont fait leurs preuves, les maisons de naissance existent également sous la forme de

projets pilotes sur le territoire français. Outre l'**indispensable sécurisation du cadre juridique et du financement de ces structures pionnières**, qui doit intervenir de manière urgente, votre commission souligne la nécessité pour le système de santé français de développer des solutions intermédiaires sûres entre l'accouchement à domicile et la prise en charge hospitalière.

Elle rappelle par ailleurs que l'article 4 de cette loi prévoit la transmission par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation de l'expérimentation, qui doit intervenir un an avant le terme de la dernière autorisation attribuée à une maison de naissance.

#### ***B. LOI N° 2013-1203 DU 23 DÉCEMBRE 2013 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2014***

Le Sénat n'a pas adopté le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

La quasi-intégralité des mesures réglementaires attendues pour l'application de cette loi sont intervenues, même si certaines d'entre elles n'ont pas toujours pris la forme annoncée.

Par ailleurs, les articles 32, 39 et 43 prévoyaient une série d'expérimentations qui peuvent avoir été mises en œuvre concrètement sans pour autant que l'ensemble des textes prévus aient été publiés.

Au total, **sur les 80 mesures d'application effectivement attendues, 75 ont été prises au 31 mars 2015.**

#### ***C. LOI N°2014-40 DU 20 JANVIER 2014 GARANTISSANT L'AVENIR ET LA JUSTICE DU SYSTÈME DE RETRAITES***

La loi garantissant l'avenir et la justice du système des retraites avait pour ambition d'améliorer la soutenabilité du système de retraite – notamment via des hausses de cotisations vieillesse et un allongement de la durée de cotisation nécessaire à l'obtention du taux plein – et d'en renforcer le caractère équitable, grâce à un ensemble de mesures en faveur des personnes aux carrières heurtées ou confrontées à la pénibilité au travail.

Cette loi prévoyait pas moins de 85 mesures d'application, dont une partie présentaient toutefois un caractère éventuel ou portaient sur des mesures dont l'entrée en vigueur est différée à 2016 ou 2017. **Au 31 mars 2015, sur 65 mesures effectivement attendues, 10 n'avaient pas encore été adoptées, soit 15 % des mesures à prendre.** Néanmoins, il convient de souligner que la quasi-totalité des mesures d'application les plus importantes de la loi ont d'ores-et-déjà été adoptée, ce que salue votre commission.

L'article 4 de la loi a profondément renouvelé le **dispositif de pilotage du système de retraites**. Le décret d'application n°2014-654 du 20 juin 2014 est venu en déterminer les modalités précises. Désormais, le Conseil d'orientation des retraites (COR) est chargé de produire tous les ans avant le 15 juin un rapport annuel dressant un État des lieux du système sur la base d'une série d'indicateurs. Le nouveau « Comité de suivi des retraites », sur la base du rapport du COR, est chargé de rendre un avis public annuel avant le 15 juillet. S'il estime que le système s'éloigne de façon significative de ses objectifs, il peut formuler des recommandations portant notamment sur l'évolution de la durée d'assurance requise pour le bénéfice d'une pension à taux plein et le niveau des taux de cotisation. Ce Comité, présidé par Mme Yannick Moreau, a rendu son premier avis le 15 juillet 2014.

Les décrets précisant les modalités de **mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité** créé par les articles 7 et 10 du projet de loi ont été publiés au Journal officiel du 10 octobre 2014. Ils s'inspirent directement **des recommandations formulées par M. Michel de Virville**, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, ancien directeur des ressources humaines de Renault, que le Gouvernement avait chargé d'une mission de concertation avec les partenaires sociaux.

En vertu du décret n° 2014-1159 du 9 octobre 2014, chacun des dix facteurs de pénibilité prévus par la loi s'est vu affecter un ou plusieurs seuils d'exposition qui portent à la fois sur **une intensité** et sur **une durée minimale**.

**Quatre facteurs de pénibilité sont pris en compte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 : le travail de nuit, le travail en équipes successives alternantes, le travail répétitif et le risque hyperbare.**

Suite à une décision du Premier ministre, les six autres facteurs de pénibilité, plus difficiles à appliquer, ne seront pris en compte **qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016**.

Le décret n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 prévoit que l'évaluation du caractère pénible du travail du salarié par l'employeur sera :

- appréciée **une fois par an**. L'exposition individuelle du salarié sera estimée **en moyenne sur l'année** au regard **des conditions de travail habituelles** caractérisant le poste qu'il occupe ;

- déclarée *via le logiciel de paie*. L'employeur déclarera les facteurs de pénibilité auxquels ont été exposés chacun de ses salariés dans le cadre de **la déclaration annuelle des données sociales (DADS)**, en conformité avec les informations consignées dans **la fiche de prévention des expositions**.

Le décret n° 2014-1155 du 9 octobre 2014 précise les modalités de gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité, de contrôle de l'effectivité et de l'ampleur de l'exposition aux facteurs de risques professionnels et de traitement des réclamations portant sur ce compte.

Le décret n° 2014-1157 du 9 octobre 2014 détermine quant à lui les règles de fonctionnement et l'organisation financière et comptable du fonds de financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité. Il fixe les taux de cotisation au titre de la pénibilité.

Il faut rappeler que face aux inquiétudes exprimées par les chefs d'entreprise, notamment les plus petites, sur la mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité, **le Gouvernement a confié à M. Michel de Virville une mission d'accompagnement** pour préparer l'utilisation et la sécurisation juridique de modes d'emploi de branches, ainsi que la mise en place des facteurs de pénibilité entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016. **Il a également confié à MM. Christophe Sirugue et Gérard Huot une mission d'évaluation et de proposition** pour la mise en œuvre du compte personnel de prévention de la pénibilité. Ces travaux doivent notamment porter sur l'équilibre à trouver entre la définition et le suivi individualisé de l'exposition aux facteurs de pénibilité et des appréciations plus collectives des situations de pénibilité, moins ciblées mais plus simples à mettre en œuvre du point de vue des entreprises, mais aussi sur l'impact économique, administratif, informatique et organisationnel de la mise en place du compte pénibilité.

Selon le Gouvernement, ces deux missions, dont les conclusions sont attendues à la mi-2015, permettront de préparer les règles d'application pour les facteurs qui entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et d'apporter des précisions et améliorations pour les facteurs entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

S'agissant des mesures relatives à l'amélioration des droits, le décret n° 2014-349 du 19 mars 2014 relatif à la validation des périodes d'assurance vieillesse au titre du versement des cotisations, pris en application de l'article 25 de la loi, a abaissé de 200 à **150 fois le Smic horaire** le montant minimal sur lequel il est nécessaire d'avoir cotisé pour valider un trimestre d'assurance vieillesse, ce qui devrait permettre aux assurés percevant de faibles rémunérations ou à faible quotité de travail (temps partiel, CDD, *interim*) d'acquérir davantage de trimestres.

En vertu du décret n° 2014-350 du 19 mars 2014 relatif à la retraite anticipée au titre des « *carrières longues* », seront désormais réputés cotisés pour le bénéfice de la retraite anticipée pour carrière longue **deux trimestres**

**supplémentaires au titre du chômage indemnisé, deux trimestres au titre des périodes d'invalidité, tous les trimestres de majoration de durée d'assurance attribués au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité et tous les trimestres de congé maternité.**

Le décret n° 2014-566 du 30 mai 2014 relatif à la prise en compte des périodes de perception des indemnités journalières d'assurance maternité pour la détermination des périodes d'assurance vieillesse prévoit que **tous les trimestres de congé maternité ou de congé d'adoption** (soit 90 jours d'indemnités journalières) **permettront de valider un trimestre d'assurance vieillesse**, alors que les femmes qui prenaient un congé de maternité de six mois et plus à partir de leur troisième enfant ou en cas de naissance multiple ne bénéficiaient que d'un seul trimestre. Le premier trimestre restera acquis même si le congé maternité ou d'adoption a duré moins de 90 jours.

Sue le fondement de l'article 27 de la loi, le décret n°2015-14 du 8 janvier 2015 a prévu la prise en compte des **périodes d'apprentissage** pour l'assurance vieillesse et celui du 11 mars 2015 a prévu la prise en compte par le régime général des **périodes de stage des étudiants**.

En matière de droit à l'information des retraités, le décret n°2014-815 du 17 juillet 2014 a prévu la suppression du GIP Info retraites et son remplacement par l'**Union des institutions et services de retraites**.

Les mesures d'application des articles 43 et 44 du projets de loi relatives à la coordination des différents régimes de retraite de base pour le calcul unifié de la retraite des polypensionnés des régimes alignés n'ont pas encore été publiés car l'entrée en vigueur de ces articles doit intervenir au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il serait toutefois souhaitable que la publication des décrets nécessaires intervienne au cours de l'année 2015.

En revanche, **votre commission ne peut que déplorer que la plupart des rapports demandés par le Parlement au Gouvernement dans le cadre de cette loi ne lui aient pas encore été remis**, alors qu'ils auraient dû l'être pour la plupart dans l'année suivant la promulgation de la loi. Ces rapports portaient sur les thèmes suivants :

- étude de l'opportunité de ramener l'âge donnant droit à une retraite à taux plein de 67 à 65 ans et de réduire le coefficient de minoration appliqué par trimestre ;
- l'évolution des conditions de pénibilité auxquelles les salariés sont exposés ;
- la reconversion des salariés déclarés inaptes ;
- les règles relatives aux pensions de réversion ;
- les retraites des salariés agricoles de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion ;
- la possibilité de mettre en place un compte handicap travail ;
- les conditions d'application des conventions internationales bilatérales en matière de retraite.

***D. LOI N°2014-201 DU 24 FÉVRIER 2014 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ***

Parmi les mesures d'applications prévues, seul est intervenu, en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, le décret en Conseil d'Etat n° 2014-1347 du 10 novembre 2014 relatif aux plafonds de garantie des contrats d'assurance souscrits par les ostéopathes et les chiropracteurs. Est également prévu, bien qu'il n'ait pas été prévu par la loi, le décret n° 2014-1359 du 14 novembre 2014, pris pour l'application de son article 6 et relatif à l'obligation de certification des logiciels d'aide à la prescription médicale et à la dispensation.

Votre commission regrette le retard pris par le Gouvernement pour la publication des mesures d'application de l'article 3 de la loi qui vise à assurer un meilleur encadrement des produits de tatouage et des produits cosmétiques. Même si ses conséquences pratiques sont limitées par la diffusion des meilleures pratiques au sein des populations concernées, ce retard contribue à placer la France en difficulté au regard de ses obligations européennes et apparaît paradoxal dès lors que le Gouvernement insiste sur la nécessité pour la Parlement d'adopter le plus rapidement possible les textes de transposition des normes européennes.

***E. LOI N° 2014-288 DU 5 MARS 2014 RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE, À L'EMPLOI ET À LA DÉMOCRATIE SOCIALE***

Transposant, pour partie, l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle, la loi du 5 mars 2014 a profondément réformé le système français de formation professionnelle, ses outils et ses modalités de financement. Elle a également modifié sa gouvernance, aux niveaux national et régional, afin de renforcer le rôle des partenaires sociaux dans le pilotage et la déclinaison territoriale de cette politique. Elle avait également pour objectif de rationaliser les circuits de collecte et d'affectation de la taxe d'apprentissage et a apporté plusieurs ajustements à l'encadrement, par le code du travail, de cette voie de formation initiale en alternance.

Cette loi comportait enfin un second volet relatif à la démocratie sociale, et a notamment fixé les règles relatives à la mesure, à compter de l'année 2017, de la représentativité, sur la base de leurs effectifs d'adhérents des organisations professionnelles d'employeurs dans les branches et au niveau national et interprofessionnel. Elle a établi un fonds mutualisé destiné au financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, par le biais d'une contribution

---

versée par les entreprises. Elle a enfin défini des règles relatives à la transparence des comptes des comités d'entreprise.

Plus d'un an après sa publication, **la plupart des dispositions de la loi du 5 mars 2014 sont entrées en vigueur dans les délais impartis par le législateur**, et de nombreuses mesures réglementaires ont été adoptées. Ainsi, durant cette période, vingt-quatre décrets et plusieurs arrêtés d'application ont été publiés. Au total, sur 85 mesures attendues, 62 sont intervenues, soit un taux de 73 %.

Le **compte personnel de formation (CPF)**, dispositif permettant à tout salarié ou personne à la recherche d'un emploi d'accumuler des droits à la formation en fonction de son activité, de les utiliser quelle que soit sa situation professionnelle et d'acquérir des compétences faisant l'objet d'une certification au travers de formations reconnues éligibles par les partenaires sociaux, est actif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>1</sup>. Le **conseil en évolution professionnelle (CEP)**, destiné à sécuriser les transitions professionnelles et à apporter un soutien aux salariés souhaitant élaborer un nouveau projet professionnel, peut être mis en œuvre par Pôle emploi, les Cap emploi, l'Apec, les missions locales et les Opacif, ainsi que par des organismes désignés par chaque conseil régional, sur la base d'un cahier des charges fixé par un arrêté du 16 juillet 2014<sup>2</sup> et établi en concertation avec les partenaires sociaux et les régions. Enfin, la réforme, pour les entreprises, de l'**obligation légale de financement de la formation professionnelle** et du **fonctionnement des organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA)** a été précisée par le décret n° 2014-1420 du 24 octobre 2014<sup>3</sup> qui, conformément aux annonces faites par le Gouvernement lors de l'examen parlementaire de la loi, répartit la contribution des entreprises entre le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), le congé individuel de formation, les actions de professionnalisation, le compte personnel de formation et, pour celles de moins de trois cents salariés, le plan de formation.

Toutefois, les dispositions d'application de deux mesures importantes de cette loi n'ont toujours pas été prises, alors qu'il s'agit de questions d'importance qui constituaient, au sein de ce texte, une rupture par rapport aux pratiques antérieures.

La première porte sur le **contrôle de la qualité des actions de formation**. Introduit par le Sénat, l'article 8 de la loi confie au financeur d'une action de formation, que ce soit un Opcas, un Opacif, l'Etat, les régions,

---

<sup>1</sup> Grâce aux décrets nos 2014-1119 et 2014-1120 du 2 octobre 2014, 2014-1156 du 9 octobre 2014, 2014-1717 du 30 décembre 2014 et 2015-172 du 13 février 2015.

<sup>2</sup> Arrêté du 16 juillet 2014 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle prévu à l'article L. 6111-6 du code du travail, NOR : ETSD1414403A.

<sup>3</sup> Décret n° 2014-1240 du 24 octobre 2014 relatif aux organismes paritaires agréés mentionnés aux articles L. 6332-1, L. 6333-1 et L. 6333-2 du code du travail.

---

Pôle emploi ou l'Agefiph, la mission de s'assurer de la capacité du prestataire retenu à « *dispenser une formation de qualité* ».

Trop souvent, jusqu'à présent, ces organismes se sont limités à financer des formations sans effectuer de vérifications sur les formateurs, laissant ouverte la possibilité d'abus ou de fraudes à leur détriment mais également à celui des stagiaires. De même, l'article 34 du texte renforce les exigences attendues des organismes qui délivrent des formations inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), notamment en matière de contrôle des structures de formation qui dispensent la formation qu'ils ont élaborée. La première de ces mesures est conditionnée à la définition de critères d'appréciation par un décret en Conseil d'État, et la seconde à un cahier des charges défini par arrêté. Il est regrettable qu'ils ne soient pas parus.

Le sort des **biens mis à la disposition de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)** par l'Etat n'a pas encore connu la résolution souhaitée. Sur ce point, le Sénat, sur proposition de son rapporteur Claude Jeannerot, avait obtenu que ces biens puissent être cédés à titre gratuit par l'Etat aux régions, dès lors qu'ils sont utilisés par l'Afp dans le cadre de ses missions de service public. Un arrêté du 22 septembre 2014<sup>1</sup> est venu définir le projet de site qui doit être soumis préalablement au transfert de propriété de l'Etat à la région. Toutefois, l'arrêté fixant la liste des immeubles éligibles à ces transferts n'est toujours pas paru, alors que l'Afp traverse toujours, malgré le soutien apporté par l'Etat, d'importantes difficultés financières et n'est pas en mesure d'assurer l'entretien de ces biens.

Les articles 24 et 25 de la loi ont également simplifié et rationalisé le **pilotage des politiques de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles**, tant au niveau national que régional. Le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop), défini par le décret n°2014-965 du 22 août 2014, a ainsi remplacé le conseil national de l'emploi et le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Le comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation, dont la composition est fixée par le décret n° 2014-966 du 22 août 2014, fixe quant à lui les orientations politiques paritaires en matière de formation et d'emploi et assure leur suivi et leur coordination avec les politiques menées par les autres acteurs.

Le Cnefop trouve sa traduction au niveau des territoires dans les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Crefop) dont les missions, la composition et le

---

<sup>1</sup> Arrêté du 22 septembre 2014 relatif au projet de site préalable au transfert de propriété de l'Etat à titre gratuit aux régions d'un ou plusieurs immeubles utilisés par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, NOR : ETSD1420535A.



---

fonctionnement ont été précisés par le décret n° 2014-1055 du 16 septembre 2014, en tenant compte des spécificités des territoires ultra-marins.

Votre commission a toutefois constaté que les Crefop n'avaient pas été tous mis en place en décembre 2014, contrairement aux engagements du Gouvernement. Dans le cadre de son avis sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, votre commission, soutenue par la commission des lois compétente au fond, a souhaité modifier la gouvernance du Crefop, aujourd'hui co-présidé par le préfet de région et le président de région, afin de confier sa présidence à ce dernier. La région doit en effet devenir chef de file sur son territoire pour coordonner l'action des divers intervenants du service public de l'emploi.

A l'article 26, un **rapport** devait être remis par le Gouvernement au Parlement dans un délai de six mois suivant la promulgation de la loi, afin d'examiner les conditions de mise en œuvre du **développement professionnel continu des professionnels de santé** et formuler des recommandations concernant sa gouvernance et sa réalisation. Ce rapport n'a toujours pas été remis au Parlement.

Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'**article 27** n'est toujours pas pris. Ce décret revêt pourtant une grande importance car il doit assurer la **compensation financière des compétences transférées aux régions** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 **par l'Etat** dans les domaines suivants :

- le transfert des centres de formation des apprentis (CFA) nationaux ;
- la mise en situation d'emploi des publics fragiles ou spécifiques ;
- l'accès aux compétences clefs et actions ciblées sur les détenus et la lutte contre l'illettrisme ;
- le financement des dispositifs de validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (travailleurs handicapés, apprentis en rupture de contrat, personnes détenues et Français établis hors de France) ;
- l'orientation professionnelle.

Le calcul du droit à compensation des compétences transférées s'effectue sur la base des moyennes actualisées des dépenses des trois années d'exécution précédant le transfert. Ce droit à compensation a été estimé fin 2014 par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) à environ 202,7 millions d'euros. Pour information, la répartition régionale des enveloppes a été communiquée à l'Association des régions de France, puis la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) qui s'est prononcée le 18 novembre 2014 sur le montant de cette compensation.

Par ailleurs, suite à l'adoption d'un amendement d'un député, l'article 27 prévoyait un **rapport** du Gouvernement, sur les conséquences en matière d'effort de formation du passage de l'obligation de dépenser à l'**obligation de former**, avec un examen particulier de la situation des entreprises de 20 à 299 salariés. Ce rapport n'a toujours pas été remis, mais la date-butoir est fixée au 31 décembre 2015.

A l'article 28, un décret était prévu pour fixer les modalités du fonctionnement de l'**Institut national de formation**, notamment les modalités de contrôle et de tutelle exercées par l'Etat et l'Union nationale des caisses de sécurité sociale sur cet organisme, la composition et le fonctionnement de son conseil d'administration, ainsi que les modalités de nomination de son directeur et agent comptable. Ce texte n'est toujours pas intervenu, mais l'article 28 n'entre en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

L'article 29 définit les règles de la **représentativité patronale**. La première mesure de l'audience des organisations professionnelles d'employeurs au niveau des branches professionnelles et au niveau national et interprofessionnel devant être réalisée à compter de l'année 2017, le Gouvernement n'a pris aucune des mesures réglementaires prévues à cet article. Toutefois, le décret n° 2015-262 a été édicté dès le 5 mars 2014 afin de créer la sous-commission de la restructuration des branches professionnelles de la commission nationale de la négociation collective prévue également à cet article.

L'article 31 fixe les principales règles du **fonds paritaire** chargé de financer de manière transparente les **partenaires sociaux**, qui devait être créé par un accord national interprofessionnel agréé ou, à défaut, par voie réglementaire. Cet article définit également les règles d'affectation de crédits différenciées selon la nature des organismes destinataires et des missions qu'ils poursuivent et instaure des mécanismes de contrôle interne et externe. Faute d'accord entre partenaires sociaux, le pouvoir réglementaire est finalement intervenu pour définir les modalités de fonctionnement du fonds paritaire à travers le décret n° 2015-87 du 28 janvier 2015 relatif au financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs. Ce décret en Conseil d'Etat définit notamment la composition, les compétences et les règles de fonctionnement du conseil d'administration de l'association paritaire chargée de la gestion du fonds qui a été créé en début d'année. Par ailleurs, le décret n° 2014-1718 du 30 décembre 2014 relatif à la contribution au fonds institué par l'article L. 2135-9 du code du travail, a fixé le taux de la contribution des entreprises, dans le respect de la fourchette prévue par la loi, à 0,016 % des rémunérations versées, et a prévu que la contribution des entreprises sera calculée sur la base des salaires versés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année, le fonds devra remettre au Gouvernement et au Parlement un rapport sur l'utilisation de ses crédits, selon des modalités qui seront fixées par voie réglementaire.

La **transparence des comptes et de la gestion des comités d'entreprise** a été profondément renforcée par l'article 32. Cette question revêt une importance particulière pour votre commission, qui a adopté le 2 octobre 2013 la proposition de loi n° 679 visant à établir un contrôle des comptes des comités d'entreprise, à l'initiative de notre collègue Catherine Procaccia, et dont les principales dispositions ont été reprises dans la loi du 5 mars 2014. Le décret n° 2015-357 du 27 mars 2015 relatif aux comptes des comités d'entreprise et des comités interentreprises a précisé le contenu de la procédure d'alerte qui peut être déclenchée par le commissaire aux comptes lorsqu'il relève, à l'occasion de l'exercice de sa mission, des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation du comité. Il a ainsi fixé les conditions d'information du secrétaire et du président du comité d'entreprise par le commissaire aux comptes, le délai de réponse du secrétaire du comité, les conditions et délais de la tenue de la réunion du comité lorsque le secrétaire du comité n'a pas répondu au commissaire aux comptes.

Ce décret a également fixé :

- le contenu de la convention que doivent conclure les comités d'établissement et le comité interentreprises ;
- les coûts supportés par le comité interentreprises ;
- les modalités de désignation du secrétaire et du trésorier ;
- le délai pour approuver les comptes annuels.

Le décret n° 2015-358 du 27 mars 2015 relatif à la transparence des comptes des comités d'entreprise oblige quant à lui les comités d'entreprise, quelles que soient leurs ressources, à établir des comptes annuels, cette obligation varie toutefois en fonction de leurs ressources annuelles, du nombre de leurs salariés et du total de leur bilan. Ainsi, les comités d'entreprise sont soumis, selon leur taille, à une comptabilité ultra-simplifiée (ressources inférieures à 153 000 euros), une comptabilité avec présentation simplifiée (ressources supérieures à 153 000 euros et obligation de ne pas remplir au moins deux des trois critères suivants : compter cinquante salariés en équivalent temps plein ; disposer d'un bilan de 1,55 million d'euros et posséder 3,1 millions d'euros de ressources), une comptabilité de droit commun dans tous les autres cas.

Le décret prévoit que la commission des marchés, dont l'objet est de proposer au comité des critères pour le choix des fournisseurs et des prestataires et la procédure des achats de fournitures, de services et de travaux, est obligatoire notamment lorsque les marchés sont supérieurs à 30 000 euros.

Le décret précise également le contenu du rapport que doivent élaborer les comités d'entreprise, présentant des informations qualitatives sur leurs activités et leur gestion financière.

Par ailleurs, le décret détermine le contenu de la convention de transfert de gestion qui est obligatoire en cas de transfert au comité central d'entreprise ou au comité interentreprises de la gestion des activités sociales et culturelles communes aux établissements ou aux entreprises concernées.

Enfin, le décret détermine les conditions dans lesquelles les obligations comptables s'appliquent au comité central d'entreprise.

En revanche, **le Gouvernement n'a toujours pas pris le décret en Conseil d'Etat qui devait transposer les règles de transparence financière des comités d'entreprise à la caisse centrale d'activités sociales du personnel des industries électriques et gazières**, aux caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale des industries électriques et gazières et au comité de coordination mentionnés à l'article 47 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz. Votre commission regrette ce retard, car cette question avait été centrale lors de l'examen de la proposition de loi précitée n° 679 visant à établir un contrôle des comptes des comités d'entreprise.

A l'article 34, un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle est toujours en attente pour définir le cahier des charges des organismes ou instances qui demandent l'enregistrement au répertoire national de la certification professionnelle des certificats de qualification professionnelle qu'ils ont créés.

Enfin, le Gouvernement n'a pas pris avant le 5 mars 2015 d'ordonnance pour adapter à Mayotte les dispositions prévues dans la présente loi, comme l'y autorisait l'article 35.

#### ***F. LOI N° 2014-384 DU 29 MARS 2014 VISANT À RECONQUÉRIR L'ÉCONOMIE RÉELLE***

Cette loi, également appelée « loi Florange », poursuit un double objectif : d'une part, obliger l'employeur qui envisage de fermer un établissement in bonis qui emploie plus de mille salariés à **rechercher un repreneur**, d'autre part, encourager les **investissements à long terme** dans les entreprises françaises.

Il convient de rappeler que des dispositions essentielles de la loi ont été **censurées par le Conseil constitutionnel**. Dans sa décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, il a en effet jugé contraires à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété les dispositions relatives au refus de cession d'un établissement en cas d'offre de reprise et à la sanction de ce refus, et a censuré les dispositions prévoyant une pénalité en cas de non-respect de l'obligation de recherche d'un repreneur. En conséquence, l'article 21 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a remplacé la phase de contrôle devant le tribunal de commerce

(y compris la sanction financière en cas de défaut de recherche ou refus de cession) par une vérification par la Direccte des efforts de l'employeur pour rechercher un repreneur dans le cadre de la validation ou de l'homologation du plan de sauvegarde de l'emploi.

Un décret en Conseil d'Etat doit toujours être pris pour préciser les **conditions d'application de l'obligation de rechercher un repreneur** en cas de projet de fermeture d'un établissement, à laquelle le code du travail consacre une section regroupant les articles L. 1233-57-9 à L. 1233-57-22.

En outre, le Gouvernement devait remettre avant le 1<sup>er</sup> avril 2015 un rapport au Parlement, non parvenu à cette date, sur l'application de ces dispositions, comme le prévoyait l'**article 3** de la loi.

Il n'a pas remis non plus le **rapport**, qui devait être produit six mois après la promulgation de la loi, sur les actions spécifiques dont l'Etat dispose au capital des sociétés dont il est actionnaire ainsi que des autres dispositifs dérogeant à la proportionnalité entre détention du capital et droit de vote.

#### ***G. LOI N°2014-459 DU 9 MAI 2014 PERMETTANT LE DON DE JOURS DE REPOS À UN PARENT D'ENFANT GRAVEMENT MALADE.***

Issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par M. Paul Salen, cet texte permet à un salarié, sur sa demande et en accord avec l'employeur, de **renoncer anonymement et sans contrepartie à tout ou partie de ses jours de repos non pris au bénéfice d'un autre salarié de l'entreprise qui assume la charge d'un enfant âgé de moins de vingt ans atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité rendant indispensables une présence soutenue et des soins contraignants**. Ces droits à congé ne peuvent être cédés que pour leur durée excédant vingt-quatre jours ouvrables.

L'article 2 de la loi renvoie à un **décret en Conseil d'Etat** l'extension du mécanisme proposé aux agents civils et militaire de la fonction publique. Votre commission regrette que, malgré l'engagement du Gouvernement, les **dispositions relatives à la fonction publique n'aient pas encore été publiées** ce qui retarde l'application uniforme du texte.

#### ***H. LOI N° 2014-788 DU 10 JUILLET 2014 TENDANT AU DÉVELOPPEMENT, À L'ENCADREMENT DES STAGES ET À L'AMÉLIORATION DU STATUT DES STAGIAIRES***

Issue d'une proposition de loi déposée par les députés du groupe SRC, la loi du 10 juillet 2014 est venue clarifier et unifier la réglementation des périodes de formation en milieu professionnel (PFMP) de l'enseignement

secondaire et des stages de l'enseignement supérieur et a reconnu de nouveaux droits aux stagiaires.

Elle a également mis en place plusieurs dispositifs destinés à lutter contre les abus réalisés par certains employeurs, qui ont tendance à faire exercer par des stagiaires des tâches en principe dévolues à des employés permanents ou à les utiliser pour remplacer des salariés absents.

Alors que le Gouvernement s'était engagé, lors de l'examen au Parlement du texte, à publier très rapidement les mesures d'application de cette loi, c'est un décret du 27 novembre 2014<sup>1</sup>, soit après le début de l'année scolaire 2014-2015, qui a adapté les dispositions réglementaires existantes aux modifications apportées par la loi et a traduit notamment, la **revalorisation progressive de la gratification mensuelle minimale des stagiaires** de 12,5 à 15 % du plafond de la sécurité sociale, introduite dans le texte à l'initiative et du rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat Jean-Pierre Godefroy. Ce décret comprend toutefois une mesure qui ne correspond pas aux annonces qui avaient été faites au Sénat lorsque cette proposition de loi lui avait été soumise : son article 3 offre aux formations prévoyant la possibilité de réaliser une année de césure deux années de transition pour se conformer au plafond de durée de six mois par stage institué par le texte.

Surtout, la mise en application de cette loi reste incomplète, car **deux de ses dispositions essentielles visant à encadrer le recours aux stages ne peuvent être mise en œuvre, faute de décret**. En effet, le décret du 27 novembre 2014 n'a fixé ni le quota de stagiaires pouvant être accueillis simultanément par un organisme, ni le nombre maximal de stagiaires pouvant être encadrés par le même tuteur. Il s'agit pourtant de mesures qui visent à éviter que des entreprises multiplient les recrutements de stagiaires afin de réaliser des économies salariales et à garantir que chaque stage donnera lieu à la transmission de connaissances professionnelles et de compétences d'un salarié à un jeune en formation.

**I. LOI N° 2014-789 DU 10 JUILLET 2014 HABILITANT LE GOUVERNEMENT À ADOPTER DES MESURES LÉGISLATIVES POUR LA MISE EN ACCESSIBILITÉ DES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC, DES TRANSPORTS PUBLICS, DES BÂTIMENTS D'HABITATION ET DE LA VOIRIE POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES**

Issue d'une concertation nationale menée pendant l'hiver 2013-2014, la loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 vise à apporter des réponses pragmatiques à l'objectif fixé par la loi n° 2005-102 du 22 février 2005 de mise

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-1420 du 27 novembre 2014 relatif à l'encadrement des périodes de formation en milieu professionnel et des stages.

---

en accessibilité de l'ensemble du cadre bâti et des transports publics à l'horizon 2015. Pour ce faire, elle habilite le Gouvernement à définir par ordonnance les modalités selon lesquelles les opérateurs qui ne respectent pas encore la loi de 2005 pourront, dans le cadre d'agendas d'accessibilité programmée (Ad'Ap), se mettre progressivement en conformité avec les règles d'accessibilité. La loi permet également de procéder par ordonnance à la création d'un fonds dédié à l'accompagnement de l'accessibilité universelle ainsi qu'à un certain nombre d'adaptations, en particulier s'agissant de l'élaboration des plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) ou des commissions communales et intercommunales d'accessibilité.

L'article 4 du texte dispose que l'**ordonnance** doit être publiée dans un délai de cinq mois suivant la publication de la loi d'habilitation et le projet de loi de ratification déposé dans un délai de cinq mois suivant la publication de l'ordonnance. Il prévoit par ailleurs la remise d'un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance dans un délai de trois ans suivant sa publication ainsi que d'un rapport annuel sur l'utilisation du produit des sanctions financières prévues par l'ordonnance.

**L'ordonnance a été publiée le 27 septembre 2014<sup>1</sup>**, suivie de **quatre décrets** les 4 et 5 novembre 2014, qui précisent notamment la définition des Ad'Ap et des SDA Ad'Ap, ainsi que d'un arrêté le 8 décembre 2014. Le projet de loi de ratification a été enregistré à la Présidence du Sénat le 4 février 2015.

A ce jour, plusieurs des décrets auxquels renvoie l'ordonnance n'ont pas encore été publiés :

- le décret prévu à *l'article 1<sup>er</sup>* qui doit définir les conditions selon lesquelles les règlements de copropriété des immeubles pourront prévoir que soient louées en priorité aux personnes handicapées habitant la copropriété les places de stationnement adaptées ;

- les décrets relatifs à la procédure de constat de carence pouvant être mise en place en cas de non-exécution des Ad'Ap (*article 3 pour les établissements recevant du public et les installations ouvertes au public et article 7 s'agissant des services de transports publics de voyageurs*) ou de non-respect des engagements figurant dans ces documents ;

- le décret relatif au fonds national d'accompagnement de l'accessibilité universelle (*article 4*) ;

- le décret relatif à la proportion de matériel roulant routier affecté au transport public de voyageurs devant être rendu accessible (*article 6*) ;

- le décret devant fixer la liste des diplômes, titres et certifications pour lesquels une formation relative à l'accueil et à l'accompagnement des

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

personnes handicapées est obligatoire ainsi que les références communes des contenus devant figurer dans ces formations (*article 12*).

Par ailleurs, le II de l'article 3 de la loi d'habilitation, issu d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale en première lecture, prévoit la publication d'un rapport sur les mesures mises en œuvre pour assurer la gratuité d'accès aux transports en commun pour les chiens guides d'aveugle et les chiens d'assistance pour personnes handicapées. Ce rapport devait être présenté par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2014. A ce jour, il n'a pas encore été transmis.

### **J. LOI N° 2014-790 DU 10 JUILLET 2014 VISANT À LUTTER CONTRE LA CONCURRENCE SOCIALE DÉLOYALE**

Cette loi, issue d'une initiative de nos collègues députés, a pour but de mieux encadrer le recours au détachement de travailleurs et de renforcer la lutte contre le travail illégal. Malgré les engagements du Gouvernement de combattre résolument la concurrence sociale déloyale, les **mesures réglementaires** pour appliquer les dispositions de cette loi **ont tardé à être prises**, puisqu'elles ont été édictées plus de six mois après la promulgation de la loi, mais ont toutes été regroupées dans le cadre du décret n° 2015-364 du 30 mars 2015 relatif à la lutte contre les fraudes au détachement de travailleurs et à la lutte contre le travail illégal.

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi, le décret précise le **contenu de la déclaration préalable de détachement** auprès de l'inspection du travail et les **divers documents** que le prestataire étranger qui détache des travailleurs en France doit tenir à la disposition des agents de contrôle : relevés d'heures de travail, bulletins de paie, attestations de paiement du salaire, copie de la désignation du représentant légal en France et, le cas échéant, autorisations de travail et attestations d'examen médical. Le décret précise en outre les documents que le prestataire doit présenter pour prouver qu'il exerce une activité réelle et substantielle dans son pays d'origine (attestation de régularité de sa situation sociale, contrats de travail de ses salariés, contrat commercial avec le cocontractant français notamment). Le texte définit les conditions d'application de l'amende administrative en cas de non-respect de l'obligation de déclaration préalable de détachement par le prestataire étranger ou d'absence de vigilance du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage qui recourt à ses services.

Le décret indique également que le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage qui recourt à des salariés détachés doit annexer la déclaration de détachement et les copies des autorisations de travail à son **registre unique du personnel** (article 2) et indiquer le nombre de salariés détachés dans son **bilan social** (article 3).



Ce texte réglementaire précise par ailleurs les modalités d'application de la prise en charge financière du donneur d'ordre et du maître d'ouvrage si les salariés d'un prestataire étranger cocontractant sont **hébergés dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine**, et précise leur obligation de vigilance si le prestataire étranger ne respecte pas le « noyau dur » des droits fondamentaux de ses salariés (article 4).

Le décret définit également les conditions de la **solidarité financière** du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage si les salariés d'un cocontractant, quel que soit son pays d'origine, ne bénéficient pas du paiement du salaire minimum, pour tout contrat dont le montant dépasse 5 000 euros hors taxes (article 5).

Il précise également les modalités d'intervention des **organisations syndicales** pour défendre devant les tribunaux les salariés détachés dont les droits n'ont pas été respectés (article 9).

Le texte énumère les critères que doit respecter le **Préfet** lorsqu'il décide de **fermer** pendant une période maximale de trois mois un établissement condamné pour travail illégal ou d'exclure une entreprise des **contrats administratifs** si elle a été condamnée pour ce type d'infractions (article 10).

En revanche, **votre commission regrette que le décret ne définisse pas les conditions dans lesquelles le juge peut prononcer, à titre de peine complémentaire, l'inscription sur une « liste noire »** pendant deux ans des personnes condamnées pour travail illégal (article 8).

#### ***K. LOI N° 2014-892 DU 8 AOÛT 2014 DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2014***

La loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 avait pour objet de mettre en œuvre le pacte de responsabilité et de solidarité annoncé par le premier ministre en avril 2014, en particulier le renforcement des allègements généraux de cotisations.

Les textes d'application nécessaires ont été pris dans les délais pour les dispositions applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Les dispositions qui n'ont pas fait l'objet de textes d'application ont été revues par un texte ultérieur (cotisations forfaitaires) ont sont devenues sans objet (application aux retraites complémentaires de revalorisation des pensions inférieures à 1200 euros).

Le calendrier de mise en application de ce texte peut donc être considéré comme très satisfaisant.

## II. ANNÉES PARLEMENTAIRES 2011-2012 ET 2012-2013

### A. LOI N° 2011-814 DU 7 JUILLET 2011 RELATIVE À LA BIOÉTHIQUE

Un arrêté du 13 février 2015 a précisé les **conditions de formation et d'expérience des praticiens exerçant les activités d'assistance médicale à la procréation avec tiers donneur**. Ce texte ne satisfait que de manière très partielle l'amendement adopté par le Sénat dans la cadre de la discussion de la loi bioéthique et insérant dans l'article L. 2141-1 du code de la santé publique la demande d'élaboration de règles de bonnes pratiques en la matière. En effet l'assistance à la procréation avec tiers, qui reste couverte par le secret s'agissant de l'identité du donneur de gamètes, laisse aux praticiens une marge d'appréciation particulièrement importante s'agissant de l'adéquation entre les caractéristiques physiques des parents et celles du donneur. La commission des affaires sociales insiste sur la **nécessité de fixer des règles minimales contraignantes sur cette question** qui soulève des problèmes éthiques graves et crée des situations personnelles douloureuses.

### B. LOI N° 2011-901 DU 28 JUILLET 2011 TENDANT À AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À LA POLITIQUE DU HANDICAP

A la date de la parution du dernier rapport d'application des lois, trois textes réglementaires prévus par la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 restaient encore à prendre. Deux d'entre eux, prévus à l'article 16, ont été publiés depuis cette date.

Le décret n° 2015-214 du 25 février 2015, complété par un arrêté publié le même jour, définit les **modalités d'attribution de la subvention** spécifique prévue au deuxième alinéa de l'article L. 5213-19 du code du travail, qui est perçue par les **entreprises adaptées** et les **centres de distribution de travail à domicile**. Cette aide doit notamment permettre d'assurer le suivi social, l'accompagnement et la formation spécifiques des travailleurs handicapés et favoriser leur adaptation à leur poste de travail. Aux termes de l'article D. 5213-77 du code du travail, dans sa rédaction issue du décret du 25 février, la subvention spécifique peut être composée de trois éléments :

- une partie forfaitaire correspondant à l'accompagnement social et professionnel des travailleurs handicapés ;

- le cas échéant, une partie destinée à soutenir le développement économique de la structure, le maintien dans l'emploi des salariés vieillissants et la mobilité professionnelle externe ;

- le cas échéant, une part variable visant à soutenir des projets de développement des compétences des salariés handicapés.

L'article L. 5213-19 du code du travail prévoit également, en son premier alinéa, le versement par l'Etat d'une **aide au poste forfaitaire** dans les entreprises adaptées et les centres de distribution de travail à domicile. Les modalités de versement de cette aide au poste devaient elles aussi être définies par décret. A ce jour, **aucune disposition n'est parue sur ce point**.

L'article 16 de la loi du 28 juillet 2011 modifie également l'article L. 5213-13 du code du travail afin de préciser que les entreprises adaptées et les centres de distribution de travail à domicile doivent comporter « *au moins 80 % de travailleurs handicapés orientés vers le marché du travail par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et qui soit sont recrutés sur proposition du service public de l'emploi ou d'un organisme de placement spécialisé, soit répondent aux critères fixés par arrêté du ministre chargé de l'emploi* ». L'arrêté définissant ces critères a été publié le 25 mars 2015.

En revanche, l'arrêté prévu à l'article 4 de la loi du 28 juillet 2011, qui doit définir le **contenu des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens** (Cpom) conclus entre chaque maison départementale des personnes handicapées (MDPH), le conseil général, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et l'Etat, **n'a toujours pas été publié**. L'environnement institutionnel incertain, lié à la réforme territoriale et aux incertitudes pesant sur la pérennité de l'organisation des MDPH sous forme de groupement d'intérêt public (GIP), permet d'expliquer en partie ce retard. S'y ajoute un facteur budgétaire : la conclusion des Cpom par chacune des MDPH supposerait que puissent être clairement définies, à plus ou moins long terme, les responsabilités de chacun des partenaires concernant le financement des structures. Il est donc peu probable que le décret permettant de définir le contenu des Cpom puisse être publié dans un avenir prochain.

**C. LOI N°2011-940 DU 10 AOÛT 2011 MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI N°2009-879 DU 21 JUILLET 2009 PORTANT RÉFORME DE L'HÔPITAL ET RELATIVE AUX PATIENTS, À LA SANTÉ ET AUX TERRITOIRES**

Un décret en Conseil d'Etat n°2014-956 du 21 août 2014 a permis après de nombreux délais, la création des **fondations hospitalières** destinées à permettre de réunir la part qui revient aux établissements du fait de l'activité privée des praticiens publics et ce afin de financer la recherche. Ce décret vient en application de l'article 20 de la loi, qui lui-même modifiait les dispositions relatives aux fondations hospitalières de l'article 8 de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Votre commission espère que cette

mesure permettra plus de transparence et d'efficacité dans l'emploi des fonds en cause.

***D. LOI N° 2011-1906 DU 21 DÉCEMBRE 2011 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2012***

Le Sénat n'a pas adopté le PLFSS pour 2012.

Les mesures d'application de ce texte ont été prises.

La convention cadre de performance du service public de sécurité sociale, qui a vocation à encadrer le positionnement, les objectifs, les outils et les moyens de l'ensemble des organismes nationaux de sécurité sociale n'est cependant pas intervenue alors que toutes les branches ont désormais achevé le processus de révision de leur convention d'objectif et de gestion pour la période en cours.

***E. LOI N° 2012-300 DU 5 MARS 2012 RELATIVE AUX RECHERCHES IMPLIQUANT LA PERSONNE HUMAINE***

Comme l'an passé, la commission des affaires sociales constate que les mesures réglementaires permettant la mise en place de la Commission nationale des recherches impliquant la personne humaine, prévue par l'article 8 de la loi, ne sont pas intervenues. Celle-ci était notamment chargée de la répartition aléatoire des protocoles entre les comités de protection des personnes (CPP), prévue par l'article 1<sup>er</sup>. La réforme de ceux-ci constituait un point central du nouveau cadre de la recherche biomédicale que le Parlement avait établi, après de longs débats. Votre commission réitère son regret de voir ces dispositions privées d'application au moment où des textes européens vont entraîner de nouvelles évolutions du régime juridique applicable aux recherches biomédicales.

***F. LOI N° 2012-1404 DU 17 DÉCEMBRE 2012 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2013***

La quasi-totalité des mesures d'application de ce texte sont intervenues.

Ces mesures n'ont pas systématiquement fait l'objet des textes réglementaires prévus.

Aucun décret n'est ainsi intervenu pour préciser les modalités du report au 1<sup>er</sup> mars 2016 de la mise en place de la facturation individuelle

dans les établissements de santé, en application de l'article 63 de la loi. Ce dispositif a été modifié par l'article 64 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

De même, les travaux préparatoires à la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation du parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie (Paerpa), prévue à l'article 48, ont été engagés dans plusieurs régions sans que l'ensemble des dispositions réglementaires contenues dans la loi aient pour autant été publiées.

L'article 64, qui modifiait les modalités de prise en charge des soins délivrés aux personnes détenues, notamment celles bénéficiant d'autorisations de sortie ou du placement sous surveillance électronique, est toujours en attente de son décret d'application.

***G. LOI N° 2012-1442 DU 24 DÉCEMBRE 2012 VISANT À LA SUSPENSION DE LA FABRICATION, DE L'IMPORTATION, DE L'EXPORTATION ET DE LA MISE SUR LE MARCHÉ DE TOUT CONDITIONNEMENT À VOCATION ALIMENTAIRE CONTENANT DU BISPHÉNOL A***

La loi n° 2012-1442 du 24 décembre 2012 visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A comporte quatre articles.

Son article 1<sup>er</sup> prévoit la **suspension, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux de tout conditionnement, contenant ou ustensile comportant du bisphénol A et destiné à recevoir des produits alimentaires** pour les nourrissons et enfants jusqu'à trois ans. Cette suspension est étendue à tous les conditionnements, contenants et ustensiles à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Entre ces deux dates, tout conditionnement comportant du bisphénol A et destiné à entrer en contact direct avec des denrées alimentaires devait comporter, dans des conditions fixées par décret, un avertissement sanitaire déconseillant son usage aux femmes enceintes, aux femmes allaitantes et aux nourrissons et enfants en bas âge.

Ce décret, qui avait pour objectif d'informer les consommateurs sur les risques du BPA, n'a jamais vu le jour. Il est devenu sans objet depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier compte tenu de la généralisation à compter de cette date de la suspension prévue par la présente loi.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit par ailleurs la remise du Gouvernement au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2014, d'un **rapport évaluant les substituts possibles au BPA pour ses applications industrielles** au regard de leur éventuelle nocivité. Ce rapport a été rendu public en novembre 2014. Constatant que les professionnels s'étaient investis dans la substitution, il

estime que celle-ci pourra s'effectuer sans difficulté majeure en ce qui concerne les équipements utilisant actuellement des matières plastiques en polycarbonates (bonbonnes à eau, récipients alimentaires...).

S'agissant des produits utilisant des résines époxydes (boîtes de conserve, cannettes de boissons, capsules pour bouchons et bouteilles...), il souligne que la démarche de substitution a dû être adaptée aux types de denrées alimentaires conditionnées, car les résines alternatives à celles contenant du BPA ne sont pas universelles comme pouvaient l'être les résines époxydes. Aussi a-t-elle nécessité un effort important, des difficultés rendant difficile le respect des échéances étant mentionnées pour certains produits « agressifs ».

L'article 2 permet aux agents publics, notamment de la répression des fraudes, de contrôler les dispositions de la proposition de loi.

L'article 3 interdit l'utilisation de phtalates dans certains matériels utilisés à l'hôpital.

Enfin, l'article 4 prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport sur les perturbateurs endocriniens. Ce rapport est disponible depuis juin 2014.

Si la loi est aujourd'hui applicable, elle suscite de fortes réserves au regard des incertitudes juridiques liées au respect du droit de l'Union européenne en matière de concurrence et d'application de mesures nationales de sauvegarde. Selon les informations recueillies auprès des ministères concernés, la Commission européenne a en effet clôturé le 23 janvier 2015 la phase pré-contentieuse engagée contre la France sur la conformité de la loi au droit de l'Union européenne (procédure du « EU Pilot »). La DGCCRF indique que les autorités françaises ne sont pas considérées comme ayant apporté d'éléments appropriés à la justification, la proportionnalité et le caractère non-discriminatoire de la loi d'interdiction du BPA. Une lettre de mise en demeure de la Commission, qui ouvrirait la prochaine étape de la procédure pré-contentieuse, est donc attendue.

La Commission a toutefois suspendu provisoirement la procédure précontentieuse dans l'attente d'une décision sur les éventuelles mesures à adopter par l'Union européenne pour tenir compte du récent avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) sur l'exposition au BPA et sa toxicité. L'EFSA a en effet finalisé en janvier dernier une réévaluation complète des risques associés au BPA. Elle y conclut à l'absence de risque pour la santé des consommateurs. Selon l'agence européenne, aux niveaux actuels d'exposition, le BPA ne fait courir aucun risque aux consommateurs, quel que soit leur âge et y compris pour les enfants à naître.

---

La DGCCRF souligne par ailleurs que l'association Plastics Europe a soulevé dans le cadre d'un recours une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la loi n° 2012-1442 du 24 décembre 2012.

#### ***H. LOI N°2013-442 DU 30 MAI 2013 RELATIVE À LA BIOLOGIE MÉDICALE***

Deux textes d'application de la loi n°2013-442 du 30 mai 2013 relative à la biologie médicale sont intervenus en 2014 :

- le décret n° 2014-606 du 6 juin 2014 relatif aux **conditions de remplacement des biologistes médicaux par des internes en médecine et en pharmacie** (pris pour l'application de l'article 8 de la loi) ;

- l'arrêté du 13 août 2014 fixant les **catégories de professionnels de santé autorisés à réaliser des prélèvements d'échantillons biologiques** aux fins d'un examen de biologie médicale et la phase analytique de l'examen de biologie médicale en dehors d'un laboratoire de biologie médicale ainsi que les lieux de réalisation de ces phases (appliquant les articles 5, 7 et 8 de la loi).

Votre commission des affaires sociales constate à regret que **les mesures transitoires prévues par le texte pour préparer l'échéance de 2020 n'ont pas reçu de traduction réglementaire** ce qui risque de rendre plus difficile l'accréditation des laboratoires de biologie.

#### ***I. LOI N° 2013-453 DU 3 JUIN 2013 VISANT À GARANTIR LA QUALITÉ DE L'OFFRE ALIMENTAIRE EN OUTRE-MER***

La loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 a pour objectif de remédier aux inégalités constatées entre l'offre alimentaire disponible en France hexagonale et celle distribuée dans les outre-mer, alors que les populations ultramarines sont particulièrement touchées par certaines pathologies pouvant être liées à une alimentation déséquilibrée.

Son article 1<sup>er</sup> fixe ainsi une teneur maximale en sucres ajoutés pour les produits alimentaires distribués dans les outre-mer, par équivalence avec les produits disponibles dans l'hexagone. Ce mécanisme est prévu pour jouer à la fois pour les denrées dont il existe un équivalent de même marque dans l'hexagone (art. L. 3232-5 du code de la santé publique) et pour celles qui ne sont pas distribuées par les mêmes enseignes en France hexagonale (art. L. 3232-6 du même code). Dans ce dernier cas, la comparaison est effectuée par référence aux denrées alimentaires assimilables de la même famille les plus distribuées en France hexagonale ; il est prévu qu'un **arrêté**

des ministres en charge de la santé, de l'agriculture, de la consommation et des outre-mer détermine la **liste des produits concernés**.

**Votre commission regrette que, près de deux ans après la promulgation de cette loi, l'arrêté prévu n'ait toujours pas été publié.** Comme l'année passée, elle souligne que cette lacune rend largement inopérant le dispositif d'équivalence des taux de sucres ajoutés dans les produits ultramarins et hexagonaux, qui devait entrer en vigueur dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

Aucune mesure réglementaire n'était en revanche nécessaire pour la mise en application des autres dispositions du texte, qui portaient sur l'alignement des dates limites de consommation figurant sur les produits distribués à la fois dans l'hexagone et dans les outre-mer (*article 3*) et sur l'introduction d'un critère obligatoire relatif aux performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture pour l'attribution des marchés publics de restauration collective en outre-mer (*article 4*).

#### ***J. LOI N° 2013-504 DU 14 JUIN 2013 RELATIVE A LA SECURISATION DE L'EMPLOI***

Les décrets d'application de cette loi ont été pris dans leur grande majorité, contrairement aux rapports demandés au Gouvernement, qui sont malheureusement souvent restés lettre morte. Votre commission avait notamment attaché une grande importance au rapport mentionné à l'article 22, issu d'un amendement du rapporteur du Sénat, et qui devait porter sur les **conditions d'accès à la justice prud'homale**. Le Gouvernement a toutefois pu bénéficier de deux rapports sur ce sujet, l'un remis en décembre 2013 par le président Marshall sur les juridictions du XXI<sup>e</sup> siècle, l'autre rendu public en juillet dernier par le président Lacabarats portant sur l'avenir des juridictions du travail, ce dernier rapport ayant d'ailleurs largement inspiré la réforme prud'homale prévue à l'article 83 du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Le Gouvernement a toutefois publié le 3 avril dernier un premier bilan de la loi, indépendamment de celui qui sera dressé par les partenaires sociaux.

L'**article 16** a opéré une refonte et une simplification des dispositifs d'activité partielle, afin de permettre aux entreprises qui font face à des difficultés conjoncturelles de conserver leurs salariés et d'éviter des licenciements pour motif économique.

Si le décret n° 2013-551 a été pris quelques jours après la promulgation de la loi pour fixer le montant de l'indemnité horaire des salariés en activité partielle, il a fallu attendre le 30 juin 2014 pour que le



décret en Conseil d'Etat n° 2014-740 précise les conditions dans lesquelles les demandes des entreprises de bénéficier des aides financières sont dématérialisées et traitées par l'agence de services et de paiement. En outre, le rapport du Gouvernement au Parlement présentant des propositions pour renforcer l'attractivité du régime de l'activité partielle n'a toujours pas été réalisé, alors que la date-butoir était fixée le 16 juin 2014.

L'**article 17** prévoit qu'un rapport est remis chaque année par le Gouvernement au Parlement sur l'évaluation des **accords de maintien de l'emploi**. Selon les informations fournies par le Gouvernement, seuls dix accords ont été signés.

Dans le cadre de l'examen au Sénat du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, la commission spéciale a inséré un article additionnel afin de supprimer les verrous qui obèrent l'essor de ces accords, tout en créant des accords « offensifs » de développement de l'emploi.

A l'**article 19**, un rapport du Gouvernement aurait dû être présenté avant juin 2014 pour établir un bilan des actions entreprises dans le cadre des **actions de revitalisation** des bassins d'emploi.

A l'**article 23**, le Gouvernement a estimé qu'un décret en Conseil d'Etat n'était pas nécessaire pour fixer les modalités selon lesquelles l'employeur doit, pendant un délai d'un an à compter du franchissement du seuil de 50 salariés, s'acquitter complètement de ses obligations récurrentes d'**information et de consultation du comité d'entreprise**. La commission spéciale du Sénat sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a supprimé cet article, au profit d'un dispositif qui accorde à toutes les entreprises un délai de trois années pour se conformer aux obligations relatives à la mise en place des institutions représentatives du personnel (délégués du personnel, comité d'entreprise, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) liées au franchissement d'un seuil d'effectif.

L'**article 24** prévoit qu'un rapport devait être remis par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2014 sur l'**expérimentation du contrat de travail pour les travailleurs intermittents** dans certains secteurs d'activité en l'absence de convention ou d'accord collectifs.

Le Gouvernement dispose, en vertu de l'**article 25**, d'un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi, pour prendre une **ordonnance** visant à modifier le code du travail applicable à **Mayotte** et d'autres textes et y rendre ainsi effectives les dispositions de la loi.

A l'initiative du rapporteur du Sénat, un amendement a été adopté visant à demander au Gouvernement un rapport, avant le 31 décembre 2013, sur l'articulation entre le code du travail et les statuts des personnels des

**chambres consulaires (article 26).** Votre commission regrette que ce rapport n'ait pas été remis.

Enfin, à l'**article 27**, le Gouvernement aurait dû remettre au Parlement un **rapport** au Parlement dans les six mois suivant la promulgation de la loi évaluant les coûts et les conséquences, pour les bénéficiaires de l'**allocation adulte handicapé**, de l'accès, sans conditions de ressources, à la **couverture universelle complémentaire**.

## COMMISSION DE LA CULTURE

|   |            |
|---|------------|
| <b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....</b>  | <b>165</b> |
| <b>I. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS .....</b>   | <b>165</b> |
| A. LE BILAN DE LA SESSION 2013-2014 .....   | 165        |
| B. LE BILAN DES LEGISLATURES ANTÉRIEURES.....   | 167        |
| <b>II. LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA CULTURE .....</b>   | <b>170</b> |
| A. UN NOMBRE DE RAPPORTS EN ATTENTE DE PARUTION TOUJOURS ÉLEVÉ .....  | 170        |
| B. LES AUTRES TRAVAUX DE CONTRÔLE .....   | 172        |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....</b>   | <b>173</b> |
| <b>I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR .....</b>   | <b>173</b> |
| A. LOI N° 2013-108 DU 31 JANVIER 2013 TENDANT À ABROGER LA LOI N° 2010-1127 DU 28 SEPTEMBRE 2010 VISANT À LUTTER CONTRE L'ABSENTÉISME SCOLAIRE.....   | 173        |
| B. LOI N° 2013-595 DU 8 JUILLET 2013 D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA REFONDATION DE L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE.....   | 174        |
| C. LOI N° 2013-660 DU 22 JUILLET 2013 SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE .....  | 179        |
| <b>II. CULTURE.....</b>   | <b>191</b> |
| A. 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..... | 191        |
| B. LOI N° 2006-961 DU 1 <sup>ER</sup> AOÛT 2006 RELATIVE AU DROIT D'AUTEUR ET AUX DROITS VOISINS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION.....  | 191        |
| <b>III. COMMUNICATION .....</b>   | <b>192</b> |
| A. LOI ORGANIQUE N° 2013-1026 DU 15 NOVEMBRE 2013 RELATIVE À L'INDÉPENDANCE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....  | 192        |
| B. LOI N° 2013-1028 DU 15 NOVEMBRE 2013 RELATIVE À L'INDÉPENDANCE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC .....   | 192        |

|  |            |
|--|------------|
| C. LOI N° 2014-237 DU 27 FEVRIER 2014 HARMONISANT LES TAUX DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE APPLICABLES À LA PRESSE IMPRIMÉE ET À LA PRESSE EN LIGNE .....   | 195        |
| D. LOI N° 2014-779 DU 8 JUILLET 2014 ENCADRANT LES CONDITIONS DE LA VENTE À DISTANCE DES LIVRES ET HABILITANT LE GOUVERNEMENT À MODIFIER PAR ORDONNANCE LES DISPOSITIONS DU CODE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE RELATIVES AU CONTRAT D'ÉDITION ..... | 195        |
| E. LOI N° 2007-309 DU 5 MARS 2007 RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA DIFFUSION AUDIOVISUELLE ET À LA TÉLÉVISION DU FUTUR.....   | 196        |
| <b>IV. JEUNESSE ET SPORTS.....</b>   | <b>197</b> |
| A. LOI N° 2000-627 DU 6 JUILLET 2000 MODIFIANT LA LOI N° 84-610 DU 16 JUILLET 1984 RELATIVE À L'ORGANISATION ET À LA PROMOTION DES ACTIVITÉS PHYSIQUES ET SPORTIVES.....   | 197        |
| B. LOI N° 2012-158 DU 1 <sup>ER</sup> FÉVRIER 2012 VISANT À RENFORCER L'ÉTHIQUE DU SPORT ET LES DROITS DES SPORTIFS .....  | 197        |

---

## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

La présente note porte sur les **lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014** et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de **mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2015**.

Les mesures d'application de ces lois, comptabilisées dans le bilan, sont, d'une part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 31 mars 2014 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2013-2014, d'autre part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2015 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

### I. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS

#### A. LE BILAN DE LA SESSION 2013-2014

**Au cours de la session, quatre lois ont été promulguées** dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication :

- loi **organique** n° 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public ;
- loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public ;
- loi n° 2014-237 du 27 février 2014 harmonisant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne ;
- loi n° 2014-779 du 8 mars 2014 encadrant les conditions de la vente à distance des livres et habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition.

**Sur un plan strictement numérique**, la liste des lois promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture traduit une hausse de son activité législative. Avec **quatre lois** adoptées définitivement au cours de la session ordinaire et extraordinaire 2013-2014, contre trois lors de l'année parlementaire 2012-2013, l'activité de la commission de la culture semble augmenter par rapport à la session précédente. Cette « donnée brute » doit être mise en perspective : deux des trois lois adoptées la session précédente étaient particulièrement conséquentes avec 89 articles pour la loi sur la refondation de l'école et 129 articles pour la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Ces dernières d'origine gouvernementale soulignent, une fois encore, combien les textes dont la

commission est saisie se concentrent sur le début de chaque législature. Cette session, hormis la loi sur l'indépendance de l'audiovisuel public qui comprend 38 articles, les trois autres lois comportaient trois articles au plus.

| Année parlementaire              | 2007<br>- 2008 | 2008<br>- 2009 | 2009<br>- 2010 | 2010<br>- 2011 | 2011<br>- 2012 | 2012<br>- 2013 | 2013<br>- 2014 |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Nombre de lois promulguées       | 3              | 4              | 9              | 3              | 5              | 3              | 4              |
| dont lois issues de propositions | 1              | 1              | 8              | 3              | 4              | 1              | 2              |

**Sur les quatre lois promulguées, deux sont issues de propositions de loi** déposée à l'Assemblée nationale. Le taux d'initiative d'origine parlementaire a été, par conséquent, de 50 %.

Par ailleurs, une proposition de loi de MM. Jean-Claude Gaudin, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues, visant à affirmer la liberté de choix des maires quant à l'organisation des rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré, a été rejetée en séance publique, le 21 janvier 2014.

**Seule l'application de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public demandait des décrets d'application.** Elle est devenue partiellement applicable suite à la parution de trois décrets d'application, dont un seul était prévu.

**Les trois autres lois adoptées au cours de la session sont d'application directe.**

#### **État de mise en application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2013-2014**

| Lois promulguées | Lois d'application directe | Lois mises en application | Lois partiellement mises en application | Lois non mises en application |
|------------------|----------------------------|---------------------------|---|-------------------------------|
| 4                | 3                          | 0                         | 1                                       | 0                             |
| 100 %            | 75 %                       | 0 %                       | 25 %                                    | 0 %                           |

Le constat effectué les années précédentes se confirme : le choix de la procédure accélérée plutôt que celui de laisser la navette se poursuivre est sans incidence sur le rythme de parution des mesures d'application de la loi. Ainsi, la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, qui a fait l'objet d'une procédure accélérée, n'est que partiellement applicable un an et demi après sa publication.

Par ailleurs, **cinquante-sept mesures d'application (décrets, arrêtés, circulaires) sont parues pendant la période de référence** (contre quarante-sept l'année précédente) auxquelles s'ajoutent **sept ordonnances**. Trois mesures, seulement, se rapportent à une loi promulguée au cours de la session 2013-2014. 91 % de ces mesures concernent les lois relatives à la refondation de l'école et à l'enseignement supérieur et à la recherche, promulguées au cours de la session précédente.

**Aucune des lois promulguées pendant les sessions précédentes ne sont entrées totalement en application au cours de l'année parlementaire 2013-2014.**

#### **État de mise en application des lois promulguées au cours de la XIV<sup>e</sup> législature (juin 2012 - mars 2015)**

| Lois promulguées | Lois d'application directe | Lois mises en application | Lois partiellement mises en application | Lois non mises en application |
|------------------|----------------------------|---------------------------|---|-------------------------------|
| 7                | 4                          | 0                         | 3                                       | 0                             |
| 100 %            | 57 %                       | 0                         | 43 %                                    | 0                             |

**Depuis le début de la XIV<sup>ème</sup> législature, aucune des trois lois demandant des mesures d'application, n'est totalement mise en application.**

Les délais de parution des décrets d'application pris au cours de la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2015 pour les lois promulguées avant le début de l'année parlementaire, sont supérieurs à un an dans 87 % des cas.

Par contre, le délai de parution des décrets d'application pris au cours de la période du 1<sup>er</sup> octobre 2013 au 31 mars 2015 pour lois promulguées au cours de l'année parlementaire, est inférieur à 6 mois.

#### **B. LE BILAN DES LEGISLATURES ANTÉRIEURES**

- **96 % des lois promulguées** au cours de la XIII<sup>e</sup> législature, soit du 20 juin 2007 au 19 juin 2012, **étaient d'application directe ou mises en application**, les lois d'application directe représentent à elles seules plus du quart du total. Sur les dix-huit lois nécessitant la parution de textes réglementaires pour être mises en application, quatre l'ont été en moins de six mois, sept entre six mois et un an, et cinq entre un et deux ans et une plus de deux ans. Ainsi, **depuis le début de la XIII<sup>e</sup> législature, 64 % des lois mises en application l'ont été dans un délai de moins de douze mois.** Par

ailleurs, la loi partiellement mise en application ne requiert plus qu'un texte réglementaire pour le devenir pleinement.

**État de mise en application des lois promulguées  
au cours de la XIII<sup>e</sup> législature (juin 2007 - juin 2012)**

| Lois promulguées | Lois d'application directe | Lois mises en application | Lois partiellement mises en application | Lois non mises en application |
|------------------|----------------------------|---------------------------|---|-------------------------------|
| 25               | 7                          | 17                        | 1                                       | 0                             |
| 100 %            | 28 %                       | 68 %                      | 4 %                                     | 0 %                           |

Le taux de mise en application des lois au cours de la XIII<sup>e</sup> législature confirme **l'inflexion réalisée par le Gouvernement** par rapport à la législature précédente. Sur les 86 dispositions prévoyant un texte réglementaire au cours de la XIII<sup>e</sup> législature, 85 sont d'ores et déjà mises en application et une reste à prendre.

**État de mise en application des lois promulguées  
au cours de la XII<sup>e</sup> législature (juin 2002 - juin 2007)**

| Lois promulguées | Lois d'application directe | Lois mises en application | Lois partiellement mises en application | Lois non mises en application |
|------------------|----------------------------|---------------------------|---|-------------------------------|
| 17               | 4                          | 9                         | 4                                       | 0                             |
| 100 %            | 24 %                       | 53 %                      | 23 %                                    | 0 %                           |

Concernant la XII<sup>e</sup> législature, sur les 85 dispositions qui prévoyaient un texte réglementaire, 74 sont mises en application et 11 mesures restent à prendre.

- **Le délai moyen de mise en application tend aussi à diminuer fortement** par rapport aux législatures antérieures. Avant le début de la XIII<sup>e</sup> législature, le délai de parution des mesures réglementaires était supérieur à un an et dans presque 45 % des cas à deux ans. Au cours de la XIII<sup>e</sup> législature, **32 % des mesures ont été prises dans un délai d'un à deux ans, 25 % de six à douze mois et 43 % en moins de six mois**. Le renversement de tendance qui s'est ainsi dessiné au cours des dernières années marque une césure avec le traitement du stock de lois partiellement ou non mises en application au cours des législatures précédentes. La mise en application des lois issues d'initiatives parlementaires suit ce mouvement.

Ainsi, dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et la communication, l'ensemble des lois adoptées définitivement au cours de la XII<sup>e</sup>, XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> législatures sont désormais



mises en application à l'exception de huit lois pour lesquelles des dispositions sont en attente de publication.

**Taux d'application des lois partiellement ou non mises en application,  
depuis 2000 jusqu'au 31 mars 2015**

|   | Nb de mesures prévues dans la loi | Nb de mesures prévues prises au 31 mars 2015 | Nb de rapports déposés/ ceux demandés | Taux de mise en application au 31 mars 2015 |
|---|-----------------------------------|--|---------------------------------------|---|
| Loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public ( <i>Procédure accélérée</i> )  | 2                                 | 1  | -                                     | 50 %  |
| Loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche ( <i>Procédure accélérée</i> )  | 27                                | 23   | 4/13                                  | 93 %  |
| Loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école  | 17                                | 15   | 1/5                                   | 88 %  |
| Loi du 1 <sup>er</sup> février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs  | 4                                 | 3  | -                                     | 75 %  |
| <b>Loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur (<i>Urgence</i>)</b>  | <b>12</b>                         | <b>9</b>                                     | <b>3/6</b>                            | <b>90 %</b>                                 |
| Loi du 1 <sup>er</sup> août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information ( <i>Urgence</i> )   | 12                                | 9  | 2/3                                   | 75 %  |
| Loi du 22 juin 2006 modifiant le code des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle | 2                                 | 1  | -                                     | 50 %  |
| Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école ( <i>Urgence</i> )  | 10                                | 6  | 0/1                                   | 60 %  |
| Loi du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives ( <i>Urgence</i> )               | 35                                | 33   | 2/2                                   | 94 %  |
| Loi du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants  | 1                                 | -  | -                                     | 0 %   |

**Une loi ancienne n'a jamais été mise en application.** Il s'agit de la loi n° 2000-197 du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants.

Le bilan d'application des lois anciennes reste donc inchangé : les décrets parus pour la période de référence ne concernent jamais ou à de rares exceptions près les lois promulguées lors des législatures antérieures.

Outre que les priorités politiques ont évolué – par exemple en matière d'enseignement – les évolutions technologiques, notamment dans le secteur des médias, laisse souvent apparaître des problématiques nouvelles et rendent sans objet certaines dispositions législatives antérieures. Ainsi, alors que la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur avait prévu le déploiement d'une offre de télévision mobile personnelle, l'essor de l'Internet mobile permet déjà dans les faits de regarder la télévision sur *smartphone*.

## II. LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA CULTURE

### A. UN NOMBRE DE RAPPORTS EN ATTENTE DE PARUTION TOUJOURS ÉLEVÉ

• L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ».

L'article précise en outre que « ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Au cours de l'année parlementaire 2013-2014, **quatre rapports du Gouvernement au Parlement** dans les conditions prévues à l'article 67, sont parus :

- rapport sur la mise en application de la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée, remis le 19 mars 2014, soit 15 mois après la promulgation de la loi ;

- rapport sur la mise en application de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, remis le 22 avril 2014, soit 9 mois après la promulgation de la loi ;

- rapport sur la mise en application de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, remis le 4 juillet 2014, soit un an après la promulgation de la loi ;

---

- rapport relatif à la mise en application de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, remis le 13 mars 2015, soit 16 mois après la publication de la loi.

• **Le dépôt des rapports uniques** - pour les lois récentes comme pour les plus anciennes - laisse toujours apparaître un retard, les gouvernements successifs ne manifestant que peu de volonté à cet égard.

**Le nombre de rapports en attente de parution demeure toujours particulièrement élevé** : trente-sept rapports depuis 2000. Sur cette même période, quarante-six rapports sont parus.

Toutefois, un certain nombre de rapports sont parus durant la période de référence.

Conformément à l'article 5 de la loi n° 2001-1989 du 20 décembre 2012 relative à la rémunération pour copie privée, le montant et l'utilisation des sommes provenant de la rémunération pour copie privée font l'objet, chaque année, d'un rapport des sociétés de perception et de répartition des droits au ministre chargé de la culture et aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. **Cinq rapports ont été déposés à ce titre** :

- rapport d'activité du 22 juillet 2014 de la Sofia (société française des intérêts des auteurs de l'écrit) pour l'année 2013 ;

- rapport du 30 juillet 2014 sur l'action culturelle de la Sacem (Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique) pour l'exercice 2013 ;

- rapport du 30 juillet 2014 sur le bilan des activités artistiques de l'Adami (Société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes) pour l'année 2013 ;

- rapport du 12 août 2014 sur les actions d'aide à la création de l'Angoa (société civile des producteurs en charge de la gestion collective des droits de retransmission de programmes TV par les opérateurs tiers) pour l'année 2013 ;

- rapport du 12 août 2014 sur les actions d'aide à la création de la Procirep (société des producteurs de cinéma et de télévision) pour l'année 2013.

Conformément à l'article 4 de la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse, le rapport d'activité pour 2013 du Conseil supérieur des messageries de presse, a été remis au Gouvernement et au Parlement, le 1<sup>er</sup> juin 2014.

Quatre des rapports prévus dans la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche sont également parus durant cette période (*Cf. infra*).

S'agissant des **lois adoptées durant la session 2013-2014**, un seul rapport est attendu : le rapport annuel du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) conformément à article 17 de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 sur l'indépendance de l'audiovisuel public.

## **B. LES AUTRES TRAVAUX DE CONTRÔLE**

Les statistiques présentées ci-dessus ne prennent pas en compte d'autres types de travaux, comme les dix rapports publiés dans le cadre de l'examen de la loi de finances, les rapports d'information ou notes de synthèse établis à l'issue des travaux des groupes de travail ou missions internes.

- **MM. Jacques Legendre et Jacques-Bernard Magner ont déposé un rapport d'information sur la mise en œuvre de la « loi Carle » du 28 octobre 2009.**

Une mission d'évaluation de la mise en œuvre de la « loi Carle » a été créée à la demande de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Cinq ans après son entrée en vigueur, il s'agissait de dresser un état des lieux de son application, d'évaluer les effets concrets de la loi sur les *relations* entre les communes et les établissements privés et sur les équilibres entre l'enseignement privé et l'enseignement public. (Rapport d'information n° 695 (2013-2014) du 8 juillet 2014 intitulé *La guerre scolaire n'aura pas lieu - Bilan d'application de la « loi Carle » du 28 octobre 2009*).

- Le développement de nouvelles pratiques en matière de contrôle de l'application des lois se confirme avec la création de **comités de suivi des lois** qui sont régulièrement mis en place.

Ces **comités de suivi**, comprenant des sénateurs membres de la commission de la culture, sont chargés de suivre la mise en œuvre des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République créé par son article 88, de la loi sur le prix du livre numérique, la mise en œuvre des dispositions du titre IV de la loi du 5 mars 2009 relatives au cinéma et autres arts et industries de l'image animée et la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités.

- Enfin, les **contrats d'objectifs et de moyens (COM)**, institués en 2000, sont désormais un outil efficace de définition et de suivi des objectifs et des missions assignées à chaque entreprise ou établissement *suivants* : *France Télévisions, Radio France, la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, Arte-France et l'Institut national de l'audiovisuel.*

Dans le cadre de ce suivi, le 18 décembre 2013, la commission de la culture a entendu une communication de Mme Claudine Lepage sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et France Médias Monde pour la période 2013-2015.

---

## DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

### I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Aucune loi n'est parue dans ce domaine au cours de la session 2013-2014. Les trois lois ci-après datent de la session précédente.

#### *A. LOI N° 2013-108 DU 31 JANVIER 2013 TENDANT À ABROGER LA LOI N° 2010-1127 DU 28 SEPTEMBRE 2010 VISANT À LUTTER CONTRE L'ABSENTÉISME SCOLAIRE*

Cette loi de la session précédente, est **d'application directe**, mais deux mesures réglementaires sont venues renforcer sa mise en œuvre.

**Le décret n° 2014-1376 du 18 novembre 2014 relatif à la prévention de l'absentéisme scolaire** tire les conséquences de l'abrogation du contrat de responsabilité parentale et des mesures de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire. Il prévoit la procédure à suivre en cas d'absence injustifiée d'un élève ou d'absences répétées dans un même mois sans motif légitime : le directeur de l'établissement scolaire saisit l'autorité académique pour qu'elle adresse un avertissement aux personnes responsables de l'enfant, leur rappelant les sanctions pénales applicables et les informant des dispositifs d'accompagnement envisageables ; en cas de persistance du défaut d'assiduité scolaire, il réunit les membres concernés de la communauté éducative pour proposer aux responsables de l'enfant une procédure d'accompagnement adaptée et contractualisée, un personnel d'éducation référent étant désigné pour suivre les mesures mises en œuvre au sein de l'établissement.

Une **circulaire interministérielle du 1<sup>er</sup> janvier 2015 relative à la prévention de l'absentéisme scolaire** est venue préciser ce dispositif. Elle traduit le fait que la prévention de l'absentéisme scolaire constitue une priorité absolue qui doit mobiliser tous les membres de la communauté éducative. Chaque élève, qu'il soit soumis à l'obligation scolaire ou qu'il n'en relève plus, a droit à l'éducation, un droit qui a pour corollaire le respect de l'obligation d'assiduité, condition première de la réussite scolaire.

Le nouveau dispositif met fin aux mesures de suspension des allocations familiales et au contrat de responsabilité parentale. Il renforce l'accompagnement des familles, parfois très éloignées du monde de l'École, dans le suivi de la scolarité de leur enfant. Il améliore ainsi le dialogue avec les parents d'élèves dans un esprit de coéducation, notamment grâce à la mise en place d'un personnel d'éducation référent.

**B. LOI N° 2013-595 DU 8 JUILLET 2013 D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA REFONDATION DE L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE**

Cette loi est partiellement mise en application. Son taux d'application, de 75 % au 31 mars 2014, est passé à 88 % au 31 mars 2015. Sur les dix-sept mesures prévues, trois décrets ont été pris en 2013-2014, il en manque encore deux. Par ailleurs, vingt-sept mesures non prévues ont été prises, dont 14 au cours de la session 2013-2014.

- Les mesures réglementaires
  - La scolarisation des élèves en situation de handicap

**Le décret n° 2014-1485 du 11 décembre 2014 portant diverses dispositions relatives à la scolarisation des élèves en situation de handicap** permet à des élèves en situation de handicap de bénéficier de dispenses d'enseignement. Il précise également le contenu et les modalités d'adoption du projet personnalisé de scolarisation. Il impose une procédure d'analyse des besoins de l'élève.

Avec **l'arrêté du 6 février 2015**, le **projet personnalisé de scolarisation** définit et coordonne les modalités de déroulement de la scolarité et les actions pédagogiques, psychologiques, éducatives, sociales, médicales et paramédicales répondant aux besoins particuliers des élèves présentant un handicap. Le modèle du document formalisant le projet personnalisé de scolarisation est désormais disponible.

Lorsqu'un élève en situation de handicap bénéficie d'un projet personnalisé de scolarisation, l'équipe de suivi de la scolarisation procède au moins une fois par an à l'évaluation de ce projet et de sa mise en œuvre. Les informations recueillies sont transcrites dans le document intitulé « guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation » (GEVA-Sco) mis en place par un autre **arrêté du 6 février 2015**.

- Le socle commun de connaissances, de compétences et de culture

**Le décret n° 2015-372 du 31 mars 2015 relatif au socle commun de connaissances, de compétences et de culture**, prévu à l'article 13 de la loi, modifie le socle commun antérieur.

Le socle commun s'articule désormais en cinq domaines de formation qui définissent les connaissances et les compétences qui doivent être acquises à l'issue de la scolarité obligatoire : les langages pour penser et communiquer ; les méthodes et outils pour apprendre ; la formation de la personne et du citoyen ; les systèmes naturels et les systèmes techniques ; les représentations du monde et l'activité.

---

Pour la première fois, l'organisation des apprentissages, les moyens d'accès à l'information et à la documentation, les outils numériques, la conduite de projets individuels et collectifs, sont identifiés comme devant faire l'objet d'un enseignement explicite.

Les nouveaux programmes de la scolarité obligatoire, en cours d'élaboration par le Conseil supérieur des programmes, déclineront et préciseront les objectifs de connaissances et de compétences définis par le socle commun. Ils entreront en vigueur avec le socle commun à la rentrée 2016.

**Le décret n° 2014-1453 du 5 décembre 2014 relatif à la durée complémentaire de formation qualifiante prévue à l'article L. 122-2 du code de l'éducation**, prévu par l'article 14 de la loi, définit les conditions dans lesquelles les jeunes sortant du système éducatif sans diplôme bénéficient d'un complément de formation qualifiante destiné à leur permettre d'acquérir soit un diplôme, soit un titre ou certificat inscrit au répertoire national des certifications professionnelles. Ce droit est ouvert aux jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans qui possèdent au plus le diplôme national du brevet ou le certificat de formation générale ; il peut être exercé sous statut scolaire, en contrat en alternance ou comme stagiaire de la formation continue. Le décret décrit également la procédure de mise en œuvre du droit à la durée complémentaire de formation qualifiante.

- Les relations avec les collectivités territoriales

**Le décret n° 2014-800 du 15 juillet 2014 relatif à la coopération entre les services de l'État et le conseil général en vue de favoriser la mixité sociale dans les collèges publics**, organise les conditions dans lesquelles les services de l'éducation nationale travaillent avec les conseils généraux qui veulent mettre en œuvre la possibilité qui leur est offerte par l'article L. 213-1 du code de l'éducation, de prévoir, afin de favoriser la mixité sociale, qu'un même secteur de recrutement est commun à plusieurs collèges publics situés à l'intérieur d'un même périmètre de transports urbains.

Une convention peut être conclue entre le conseil général et les services départementaux de l'éducation nationale pour préciser les modalités de leur coopération, dans le respect de leur domaine de compétences respectif.

Dans la perspective de la valorisation de l'enseignement professionnel, le **décret n° 2014-1100 du 29 septembre 2014 portant création du label « campus des métiers et des qualifications »** a été pris pour encourager les partenariats ouverts entre l'État, les régions et les acteurs du monde économique. Il permet de mieux prendre en compte les besoins de formation en relation avec les priorités stratégiques industrielles nationales

et territoriales. Ce label constitue un levier efficace pour faire évoluer le processus d'élaboration de la carte des formations professionnelles initiales.

Cette labellisation est attribuée par une commission composée de représentants des collectivités régionales, des recteurs, de l'Association des régions de France (ARF), des inspections générales de l'éducation nationale, des directions du ministère de l'éducation nationale, du ministère de l'enseignement supérieur et du ministère du redressement productif. À ce jour, **il existe 31 campus des métiers.**

- Le contenu des enseignements scolaires

**Le décret n° 2014-1231 du 22 octobre 2014 relatif à l'organisation d'instances pédagogiques dans les écoles et les collèges**, définit, d'une part, la composition des conseils de cycle dans l'enseignement du premier degré public et modifie, d'autre part, le mode de désignation des membres, les modalités de fonctionnement et les compétences du conseil pédagogique des collèges publics afin de permettre la construction du lien école-collège en favorisant la coordination et la mise en cohérence de l'action du conseil du cycle 3 à l'école élémentaire et celle du conseil pédagogique au collège.

Quels que soient leurs besoins, tous les élèves sont accompagnés pédagogiquement tout au long de leur parcours scolaire. **Le décret n° 2014-1377 du 18 novembre 2014 relatif au suivi et à l'accompagnement pédagogique des élèves**, affirme les objectifs du suivi et de l'évaluation des acquis des élèves, définit, clarifie ou précise les dispositifs d'accompagnement spécifique. Il souligne enfin le caractère exceptionnel du redoublement et en précise les modalités de mise en œuvre avec notamment la nécessité d'un accompagnement spécifique des élèves concernés.

- Les établissements publics locaux d'enseignement

**Les décrets n° 2014-1236 du 24 octobre 2014 relatif à la composition du conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement** et **n° 2014-1237 du 24 octobre 2014 relatif à la composition de la commission d'hygiène et de sécurité des établissements publics locaux d'enseignement**, précisent notamment les conditions de désignation des représentants des collectivités territoriales au conseil d'administration de l'établissement, qui diffèrent selon qu'une même collectivité compte un ou deux représentants dans cette instance.

Un représentant de la collectivité territoriale de rattachement est désigné au sein de la commission d'hygiène et de sécurité des établissements publics locaux d'enseignement.



- Les activités périscolaires

Concernant les activités périscolaires, deux dispositions sont venues reconduire le dispositif pour la rentrée 2015 :

**Le décret n° 2014-1205 du 20 octobre 2014 modifiant le décret n° 2013-705 du 2 août 2013 portant application de l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République**, reconduit, pour l'année scolaire 2014-2015, les modalités de calcul et de versement des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré mis en place à la rentrée 2013.

**L'arrêté du 20 octobre 2014 modifiant l'arrêté du 2 août 2013 fixant les taux des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré**, fixe à 4 euros la majoration forfaitaire mentionnée au 2° de l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013.

Par ailleurs, dans le cadre du dispositif « Hamon », le **décret n° 2014-1206 du 20 octobre 2014 portant application de l'article 32 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014** étend le bénéfice des aides aux communes ou, le cas échéant, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont une ou plusieurs écoles situées sur leur territoire ont été autorisées par l'autorité académique à expérimenter des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire en application du **décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires (décret Hamon)**. Il précise les conditions d'éligibilité des communes ou, le cas échéant, des EPCI à ces aides ainsi que les modalités de calcul et de versement des aides.

Il s'agit des communes qui ont décidé, en accord avec les conseils d'école concernés, d'organiser la semaine scolaire sur 8 demi-journées et non 9 en libérant une demi-journée d'enseignement.

- Ci-après, les deux décrets prévus et non encore pris :

| Articles           | Base légale   | Objet  | Décrets                                   |
|--------------------|---|--|---|
| Article 6, I et II | Art. L. 541-1 du code de l'éducation et Art. L. 2325-1 du code de la santé publique | Définition de la périodicité et du contenu des visites médicales                                     | Publication d'un arrêté envisagée en 2014 |
| Article 54         | Art. L. 332-6 du code de l'éducation  | Attestation de la maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture par le DNB | Publication envisagée en 2016 ou 2017     |

• En outre, les **quatre ordonnances d'habilitation** prévues aux articles 82, 84, 86 et 89 de la loi ont été publiées, dont trois au cours de la session 2013-2014.

L'article 82 prévoit la redéfinition des compétences du Conseil supérieur de l'éducation (CSE), des conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) et de la commission des titres d'ingénieurs (CTI). Conformément à cet article, **l'ordonnance n° 2014-691 portant suppression des compétences contentieuses et disciplinaires du Conseil supérieur de l'éducation et des conseils académiques de l'éducation nationale** a été prise le 26 juin 2014.

Les articles 84 et 86 de la loi autorisent le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures propres à Mayotte, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna. Ces deux ordonnances ont été prises :

- **ordonnance n° 2014-692 du 26 juin 2014** relative à l'application à Mayotte de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ;

- **ordonnance n° 2014-693 du 26 juin 2014** portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Un projet de loi n° 809 (2013-2014) de ratification de ces deux ordonnances a été déposé au Sénat, le 25 septembre 2014<sup>1</sup>.

**Le décret n° 2015-241 du 2 mars 2015 fixant les règles relatives à la composition et au fonctionnement des conseils de l'école supérieure du professorat et de l'éducation de l'université de la Nouvelle-Calédonie et portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna des articles D. 721-1 à D. 721-8 du code de l'éducation**, précise notamment la composition du conseil de l'école et du conseil d'orientation scientifique et pédagogique ainsi que les conditions du respect de la parité au sein des conseils, les conditions d'exercice du droit de suffrage et d'éligibilité. Les dispositions transitoires prévoient les modalités de constitution du premier conseil de l'école de l'université de la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, un **décret n° 2015-232 du 27 février 2015** portant organisation et fonctionnement de l'École européenne de Strasbourg fixe les conditions d'application des dispositions prévues dans **l'ordonnance n° 2014-238 du 27 février 2014 relative à l'établissement public local d'enseignement dénommé « École européenne de Strasbourg »**, prise en application de l'article 89 de la loi.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi examiné, en nouvelle lecture, par le Sénat le 10 juin 2015.*

• Parmi les **cinq rapports** prévus aux articles 17, 32, 33, 48 et 63 de la loi, à ce jour, seul est paru le rapport d'évaluation de l'impact de la loi n° 2008-790 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire (en application de l'article 17 de la loi) ;

Fort logiquement, trois autres rapports ne paraîtront qu'au fil du fonctionnement des organismes - le rapport annuel du Conseil supérieur des programmes (en application de l'article 32 de la loi), le rapport annuel du Conseil national d'évaluation du système scolaire, (en application de l'article 33 de la loi) - ou de la mise en œuvre du mécanisme (le rapport d'évaluation sur l'expérimentation relative à la modification de la procédure d'orientation, en application de l'article 48 de la loi).

En revanche, le rapport d'évaluation sur l'impact des dispositions tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, prévu à l'article 63 de la loi, n'est toujours pas paru.

### **C. LOI N° 2013-660 DU 22 JUILLET 2013 SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE**

**Cette loi est partiellement mise en application. Son taux d'application qui était de 24 %, au 31 mars 2014, est passé à 93 % au 31 mars 2015. Sur les vingt-neuf mesures réglementaires attendues, dix-neuf décrets (dont 11 étaient prévus) et une circulaire ont été pris au cours de cette session et deux textes d'application manquent encore.**

- Les mesures réglementaires prises (prévues et non prévues)

#### **- La politique de la recherche et du développement technologique**

**Le décret n° 2014-761 du 2 juillet 2014 portant modification du décret n° 2012-572 du 24 avril 2012 relatif au Conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle, modifie les missions et la composition du Conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle (CNCSTI), dans le prolongement de la dévolution aux régions de la coordination des initiatives territoriales visant à développer et diffuser la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI).**

La sénatrice Mme Dominique Gillot (Soc. - Val-d'Oise) a succédé, le 2 avril 2015, à Mme Claudie Haigneré à la tête du CNCSTI. Elle a été nommée présidente de cet organisme par arrêté des ministres de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de la culture et de la communication.

**- Dispositions relatives au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche**

**Le décret n° 2014-1421 du 28 novembre 2014 relatif au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche**, pris pour application de l'article 20 de la loi, modifie l'organisation du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche en portant son effectif à cent membres. Il poursuit plusieurs objectifs dont celui de renforcer les liens entre recherche et enseignement supérieur au sein d'une seule et même instance consultative.

**- Dispositions relatives aux stages en milieu professionnel**

- Ces dispositions ont été complétées et précisées par la loi n° 2014-788 du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires<sup>1</sup>.

- En outre, le décret n° 2014-1420 du 27 novembre 2014 relatif à l'encadrement des périodes de formation en milieu professionnel et des stages, pris en application des articles 26 et 36 de la loi ESR, modifie certaines dispositions relatives aux périodes de stages. Il prévoit notamment :

- les modalités d'intégration des périodes de formation et des stages en milieu professionnel dans un cursus pédagogique scolaire ou universitaire en fixant, notamment, un volume pédagogique minimal de formation dans les établissements d'enseignement ;

- les modalités de l'encadrement pédagogique des stagiaires par l'enseignant-référent dans l'établissement d'enseignement et le tuteur de stage dans l'organisme d'accueil ;

- les mentions devant figurer dans les conventions de stage conclues entre le stagiaire, l'établissement d'enseignement et l'organisme d'accueil ;

- les informations relatives aux stagiaires devant figurer dans une partie spécifique du registre unique du personnel mentionnée à l'article L. 1221-13 du code du travail ;

---

<sup>1</sup> La loi du 10 juillet 2014 harmonise la réglementation des stages (enseignement supérieur) et des périodes de formation en milieu professionnel (enseignement secondaire). Elle a des impacts sur la gouvernance des stages, leur déroulement et les droits et obligations des trois parties à la convention : l'établissement d'enseignement ou de formation, l'organisme d'accueil et le stagiaire.

- l'obligation pour les organismes d'accueil de délivrer une attestation de stage aux élèves et étudiants ;

- les exceptions à la durée maximale des stages fixée à l'article L. 124-5 du code de l'éducation.

**Le décret n° 2014-1073 du 22 septembre 2014 relatif aux modalités d'inscription des étudiants des classes préparatoires aux grandes écoles de lycées publics dans un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel** a été pris en application de l'article 33 de la loi ESR, qui prévoit que les élèves inscrits dans une classe préparatoire aux grandes écoles d'un lycée public sont également inscrits dans une formation proposée par l'un des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ayant conclu une convention avec ce lycée.

Les lycées publics peuvent par ailleurs conclure une convention de coopération pédagogique avec d'autres établissements d'enseignement supérieur, français ou étrangers, en vue de faciliter la poursuite d'études des étudiants des classes préparatoires aux grandes écoles qui souhaitent accéder à une formation supérieure dispensée par un autre type d'établissement.

Les dispositions relatives aux classes préparatoires aux grandes écoles organisées dans les établissements privés et placées sous contrat d'association sont inchangées ; elles figurent désormais dans un paragraphe particulier.

**Le décret n° 2014-610 du 11 juin 2014 relatif au pourcentage des meilleurs élèves par filière de chaque lycée bénéficiant d'un droit d'accès dans les formations de l'enseignement supérieur public où une sélection peut être opérée**, a fixé, pour les bacheliers de la session 2014, à 10 % le pourcentage des meilleurs élèves par filière de chaque lycée, au vu de leurs résultats au baccalauréat, bénéficiant d'un droit d'accès dans les formations de l'enseignement supérieur public où une sélection peut être opérée (article 33 II de la loi).

Pour 2015, le **décret n° 2015-242 du 2 mars 2015 relatif au pourcentage des meilleurs élèves par filière de chaque lycée bénéficiant d'un droit d'accès dans les formations de l'enseignement supérieur public où une sélection peut être opérée**, a fixé également à 10 % le pourcentage des meilleurs élèves par filière de chaque lycée, au vu de leurs résultats au baccalauréat de la session 2015, bénéficiant d'un droit d'accès dans les formations de l'enseignement supérieur public où une sélection peut être opérée.

**La circulaire n° 2014-0018 du 23 octobre 2014 relative aux modalités d'élaboration et de délivrance des diplômes nationaux et de certains diplômes d'État par les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la**

**recherche**, tire les conséquences de la loi ESR en matière d'accréditation et de regroupements universitaires pour la délivrance des diplômes nationaux.

Elle a pour objet de préciser les modalités d'élaboration et de délivrance des diplômes nationaux et de certains diplômes d'État par les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Sont successivement définies les règles communes applicables à tous les diplômes, les règles spécifiques en cas d'accréditation d'un seul établissement, d'accréditation conjointe ou de partenariat international et les règles propres aux diplômes spécifiques et aux diplômes des filières de santé.

- Dispositions relatives aux établissements d'enseignement supérieur  
Quatre décrets sont parus dans ce secteur :

**Décret n° 2014-1239 du 24 octobre 2014 relatif à des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel**

L'article 47 de la loi a modifié la gouvernance des universités, rendant caducs les renvois opérés par certains décrets d'établissements aux attributions du président, du conseil d'administration, du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire des universités.

**Décret n° 2014-780 du 7 juillet 2014 relatif à la composition de la formation restreinte du conseil académique des universités**

Lorsque la composition de la formation restreinte du conseil académique de l'établissement ne permet pas le respect de la double parité entre les femmes et les hommes, d'une part, et entre professeurs d'université et autres enseignants-chercheurs, d'autre part, le décret, prévu à l'article 50 de la loi, détermine les conditions dans lesquelles la formation restreinte est composée par élimination du nombre de membres strictement nécessaire pour assurer la double parité, en vue de l'examen des questions individuelles relatives aux enseignants-chercheurs autres que les professeurs des universités. Dans sa décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, le Conseil constitutionnel a confirmé la conformité à la Constitution de l'article 50 de la loi ESR qui avait été attaqué par la Conférence des présidents d'université (CPU).

**Décret n° 2014-997 du 2 septembre 2014 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences**

Ce décret transfère au conseil académique les compétences qui étaient attribuées au conseil d'administration et au conseil scientifique pour le recrutement et la carrière des enseignants-chercheurs.

---

**Décret n° 2015-79 du 28 janvier 2015 modifiant les dispositions relatives à la procédure disciplinaire applicable dans les établissements publics d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et devant le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche statuant en matière disciplinaire**

Ce décret modifie la procédure disciplinaire applicable dans les établissements publics d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur afin de prendre en compte les évolutions introduites par la loi.

**- Dispositions relatives aux établissements d'enseignement supérieur privés**

Le décret n° 2014-635 du 18 juin 2014 relatif aux établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général et au comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé, pris en application de l'article 70 de la loi, prévoit notamment les modalités d'attribution de la qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général aux établissements d'enseignement supérieur privés ainsi que les droits et obligations découlant de cette qualification pour les établissements auxquels elle est accordée.

**- Dispositions relatives à la recherche**

Cinq décrets sont parus, relatifs à ce secteur :

**Décret n° 2014-1365 du 14 novembre 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur**

Le décret, pris en application des articles 90, 92 et 119 de la loi, organise le fonctionnement du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), qui remplace l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).

Le Haut Conseil, à l'instar de l'agence à laquelle il se substitue, est doté du statut d'autorité administrative indépendante.

**Décret n° 2014-801 du 16 juillet 2014 modifiant le décret n° 85-831 du 2 août 1985 portant organisation et fonctionnement de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique**

Ce décret, pris en application de l'article 96 de la loi, précise la composition et le fonctionnement de la commission d'examen des candidatures pour la présidence de l'INRIA.

**Décret n° 2014-1441 du 3 décembre 2014 modifiant le décret n° 84-430 du 5 juin 1984 portant organisation et fonctionnement de l'Institut de recherche pour le développement**

Ce décret modifie l'organisation et le fonctionnement de l'Institut de recherche pour le développement pour tirer les conséquences des nouvelles modalités de désignation des dirigeants des organismes de recherche prévues par l'article 96 de la loi ESR.

**Décret n° 2015-40 du 20 janvier 2015 modifiant le décret n° 2012-1223 du 2 novembre 2012 relatif à l'École nationale supérieure d'arts et métiers**

Le présent décret tire les conséquences de la modification de la gouvernance des universités ayant rendu caducs les renvois opérés aux attributions du président, du conseil d'administration, du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire des universités, dans le décret statutaire de l'ENSAM.

**Décret n° 2014-1518 du 16 décembre 2014 relatif au mode de désignation et aux missions du mandataire prévu à l'article L. 533-1 du code de la recherche**

Ce décret est pris en application de l'article 97 de la loi. Un mandataire unique se voit confier la gestion, l'exploitation et la négociation des inventions brevetables obtenues par les personnels de l'État et des personnes publiques investies d'une mission de recherche, dans le cadre de recherches financées en tout ou partie par des fonds publics, et qui sont la propriété, en tout ou partie, de plusieurs personnes publiques investies d'une mission de recherche. Il peut opérer seul les actions de protection et de valorisation des résultats brevetables, en lien avec les entreprises intéressées, ce qui simplifiera les négociations des contrats d'exploitation sur les titres de brevets délivrés et accélérera le transfert des résultats de la recherche publique vers les entreprises.

**- Dispositions diverses, transitoires et finales**

**Le décret n° 2014-921 du 18 août 2014 modifiant diverses dispositions relatives au droit au séjour et au travail des étrangers**, insère dans la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile les mesures de coordination rendues nécessaires par l'article 109 de la loi.

L'Académie nationale de médecine, créée en 1820, est désormais une personne morale de droit public à statut particulier, placée sous la protection du Président de la République. Ses statuts, approuvés par le **décret n° 2014-1678 du 30 décembre 2014 portant approbation des statuts de l'Académie nationale de médecine**, pris en application de l'article 110 de la loi, précisent la composition et les attributions de l'assemblée, du conseil d'administration



---

et du bureau, les compétences du secrétaire perpétuel, du secrétaire adjoint et du trésorier, les modalités de désignation de ses personnels, les fonctions du chef des services administratif et financier et du directeur de la bibliothèque. Les statuts de l'académie précisent également les dispositions financières qui lui sont applicables. Ses décisions entrent en vigueur sans autorisation préalable. Elle bénéficie de l'autonomie financière sous le seul contrôle de la Cour des comptes. Un règlement intérieur précisera l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Académie.

**Le décret n° 2014-604 du 6 juin 2014 relatif au budget et au régime financier des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche**, pris en application de l'article 117 de la loi, prévoit notamment l'unification des règles budgétaires et financières applicables aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), qu'ils bénéficient ou non des responsabilités et compétences élargies, l'affirmation du contrôle budgétaire du recteur, chancelier des universités, avec la possibilité de déconcentrer, par voie d'arrêté, au recteur le contrôle budgétaire de certains établissements sous tutelle directe du ministre et l'extension de l'application de ces dispositions aux collectivités d'outre-mer.

Parmi les modes de regroupement des établissements supérieurs sur un site, figure la participation à une communauté d'universités et d'établissements (COMUE). Les statuts des communautés sont en cours de révision et font l'objet pour chacun d'eux de la publication d'un décret d'approbation. Le nombre de communautés est donc susceptible d'évoluer. À ce jour, 16 décrets d'approbation des statuts ont été pris, dont 15 au cours de la session 2013-2014 :

- **décret** n° 2014-1673 du 29 décembre 2014 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements Normandie Université

- **décret** n° 2014-1674 du 29 décembre 2014 portant création de la communauté d'universités et établissements « Université Paris-Saclay » et approbation de ses statuts et portant dissolution de l'EPCSCP « UniverSud Paris »

- **décret** n° 2014-1675 du 29 décembre 2014 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements « Université Grenoble Alpes »

- **décret** n° 2014-1676 du 29 décembre 2014 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements « Institut polytechnique du Grand Paris »

- **décret** n° 2014-1677 du 29 décembre 2014 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements « Université Paris Lumières »

- **décret** n° 2014-1678 du 29 décembre 2014 portant approbation des statuts de l'Académie nationale de médecine

- **décret** n° 2014-1680 du 29 décembre 2014 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements « Université Sorbonne Paris Cité »

- **décret** n° 2014-1681 du 30 décembre 2014 portant dissolution de l'EPSCP « Clermont Université »

- **décret** n° 2014-1682 du 30 décembre 2014 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements « Languedoc-Roussillon Universités »

- **décret** n° 2015-127 du 5 février 2015 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements « Université de Lyon »

- **décret** n° 2015-156 du 11 février 2015 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements « Université Paris-Est »

- **décret** n° 2015-157 du 11 février 2015 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements « Université Paris-Seine »

- **décret** n° 2015-220 du 27 février 2015 portant création de la communauté d'universités et établissements « Université Côte d'Azur » et approbation de ses statuts

- **décret** n° 2015-280 du 11 mars 2015 portant création de la communauté d'universités et établissements « université Bourgogne - Franche-Comté » et approbation des statuts

- **décret** n° 2015-281 du 11 mars 2015 portant approbation des statuts de la Communauté d'universités et établissements d'Aquitaine

- Ci-après, la **liste des décrets attendus** et non encore pris :

| Articles        | Base légale                           | Objet   | Décrets   |
|-----------------|---------------------------------------|---|---|
| Article 40      |                                       | Modalités particulières d'admission dans des formations paramédicales.  | Aucune expérimentation sur les modalités d'accès aux études paramédicales n'ayant été mise en place, la publication d'un texte d'application n'est pas nécessaire |
| Article 84      | Art. L. 711-11 du code de l'éducation | Conditions dans lesquelles les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel contractent librement avec les institutions étrangères ou internationales, universitaires ou non.   | Publication annoncée pour 2015  |
| Article 106, 6° | Art. L. 822-1 du code de l'éducation  | Critères d'attribution des logements destinés aux étudiants et des modalités de transfert des biens appartenant à l'État ou à un établissement public affectés au logement des étudiants aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. | Décret en phase de concertation   |

Est également attendu un arrêté conjoint des ministères de l'éducation nationale, de la recherche et de l'enseignement supérieur et de la santé relatif aux formations de santé, en vertu de l'article 68 de la loi.

- En outre, le Gouvernement a sollicité l'autorisation, conformément à l'article 38 de la Constitution, d'agir par voie d'ordonnances dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. **Cinq ordonnances sont prévues** aux articles 124 I et II, 126, 127 et 128 de la loi. Une a été prise lors de la session précédente et les quatre autres ont été publiées depuis.

**L'ordonnance n° 2014-807** du 17 juillet 2014 modifiant la partie législative du code de l'éducation, a été prise sur le fondement de l'habilitation accordée par l'article 124 de la loi. *Cette ordonnance a pour objet d'adapter la partie législative du code de l'éducation, afin notamment d'y introduire des dispositions relatives aux études de maïeutique et de modifier celles relatives aux établissements d'enseignement supérieur spécialisés. Elle permet également d'améliorer la rédaction de ce code en corrigeant des erreurs matérielles, en actualisant des références et en assurant une meilleure coordination entre les dispositions résultant de lois ayant modifié le code, notamment la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013, et les autres dispositions du code. Certaines des dispositions ainsi modifiées sont rendues applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.*

---

**L'ordonnance n° 2014-806** du 17 juillet 2014 modifiant le chapitre unique du titre VIII du livre VII de la troisième partie du code de l'éducation relatif aux dispositions applicables à l'université des Antilles, a été prise sur le fondement de l'habilitation donnée par l'article 128 de la loi. *Les changements introduits par la loi du 22 juillet 2013 dans les instances de gouvernance des universités, notamment la création du conseil académique se substituant au conseil scientifique et au conseil des études et de la vie universitaire, ont rendu nécessaire la modification des dispositions particulières applicables à l'université des Antilles et de la Guyane. L'ordonnance précise l'organisation de l'université en pôles universitaires régionaux et renforce les compétences attribuées aux instances -conseils et vice-présidents- de chaque pôle. Corrélativement, elle adapte les attributions du président, du conseil d'administration et du conseil académique de l'université à cette organisation. Elle allonge la durée du mandat du président à cinq ans et en contrepartie prévoit que le mandat n'est pas renouvelable. Cette disposition facilitera l'élection alternée d'un président issu de chacun des pôles universitaires régionaux. La durée du mandat des membres, élus et désignés, du conseil d'administration et du conseil académique est également portée à cinq ans, afin de maintenir la concomitance entre le renouvellement des membres de ces conseils et l'élection du président de l'université. Le mandat des représentants des étudiants est allongé à trente mois.*

*La ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a présenté un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-806 précitée et des ordonnances n° 2008-1304 du 11 décembre 2008 et n° 2014-807 du 17 juillet 2014 modifiant la partie législative du code de l'éducation.*

*Il convient de souligner que, dans sa version proposée par le Gouvernement, le projet de loi de ratification ne procédait à aucune modification des dispositions introduites par les trois ordonnances précitées.*

*Mais, à la suite des troubles survenus au début de l'année universitaire 2013-2014 sur le pôle universitaire de la Guyane, le Gouvernement s'est engagé à créer une université guyanaise de plein exercice et à constituer, en conséquence, une université des Antilles qui succéderait à l'université des Antilles et de la Guyane (UAG). Toutefois, le champ de l'habilitation prévu par l'article 128 de la loi du 22 juillet 2013 se limitait à une adaptation d'une partie de ses dispositions à l'UAG, entité universitaire dont l'existence législative fait l'objet d'un chapitre spécifique au sein du code de l'éducation. Le Gouvernement n'était donc pas autorisé à modifier le code de l'éducation pour modifier le périmètre de l'actuelle UAG et lui substituer une université des Antilles.*

*C'est pourquoi l'ordonnance n° 2014-806 du 17 juillet 2014 s'est employée à réformer le fonctionnement de l'UAG, qui continue juridiquement d'exister, dans le sens d'une autonomie renforcée de ses pôles universitaires antillais mais aussi guyanais, bien que la composante guyanaise ait été convertie en université de plein exercice par le décret n° 2014-851 du 30 juillet 2014 qui permet d'expérimenter un mode de gouvernance adapté à la Guyane. Il convient désormais de tenir compte, sur le plan juridique, de la décision du Gouvernement de créer une*

---

*université des Antilles et une université de la Guyane, en amendant par voie législative l'ordonnance n° 2014-806 du 17 juillet 2014 afin de prévoir que le nouveau fonctionnement universitaire déconcentré et décentralisé qu'elle institue est applicable à une **université des Antilles fondée sur deux pôles guadeloupéen et martiniquais disposant de compétences propres**<sup>1</sup>.*

**L'ordonnance n° 2015-24** du 14 janvier 2015 portant extension et adaptation dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n°2013-660 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, a été prise sur le fondement de l'habilitation donnée par l'article 126 de la loi. *Certaines dispositions nécessitent des adaptations pour tenir compte de la situation particulière de cette collectivité et de ses caractéristiques propres, notamment en raison de ce qu'elle n'est pas structurée en académie. Pour les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, il s'agit d'étendre et d'adapter la loi du 22 juillet 2013 dans le respect des compétences des collectivités. Sont étendues à ces collectivités les dispositions de la loi du 22 juillet 2013 relatives aux missions du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, aux formations de l'enseignement supérieur, aux établissements publics d'enseignement supérieur, y compris celles relatives à la coopération et aux regroupements des établissements et aux personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les dispositions applicables aux universités de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie sont adaptées à l'évolution de la gouvernance des universités mise en place par la loi du 22 juillet 2013*

**L'ordonnance n° 2015-25** du 14 janvier 2015 relative à l'application à Mayotte de la loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et de l'article 23 de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, a été prise sur le fondement de l'habilitation donnée par l'article 127 de la loi. Elle a pour effet de rendre applicable à Mayotte l'ensemble des dispositions du titre V de cette loi qui porte sur les établissements d'enseignement supérieur et plus particulièrement sur la gouvernance des universités, des autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics administratifs d'enseignement supérieur, sur les coopérations et regroupements des établissements, et enfin sur les établissements d'enseignement supérieur privés.

- Enfin, la loi prévoyait la remise de treize rapports, dont **quatre sont parus au cours de l'année 2014** :

- rapport d'étape du 9 juillet 2014 sur le financement de la stratégie nationale d'enseignement supérieur, en application de l'article 4 de la loi. **Le rapport définitif a été remis le 6 mars 2015** ;

- rapport n° 2014-069 du 1er octobre de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration

---

<sup>1</sup> *Projet de loi examiné par le Sénat en nouvelle lecture le 10 juin 2015.*

de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur la mise en œuvre des conventions entre lycées disposant de formations d'enseignement supérieur et établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, en application de l'article 33 de la loi (non prévu) ;

- rapport n° 2014-062 du 1er juillet 2014 de l'IGAENR sur l'évolution du statut d'attaché temporaire d'enseignement et de recherche, en application de l'article 83 de la loi ;

- rapport du 1er janvier 2015 évaluant les conditions d'alignement du statut des enseignants des écoles territoriales d'art sur celui des enseignants des écoles nationales d'art et comprenant une analyse de la mise en œuvre de leurs activités de recherche, en application de l'article 85 de la loi<sup>1</sup>.

Dans la plupart des cas, l'absence de parution traduit simplement la mise en œuvre progressive de la loi, mais le délai prévu par la loi pour la publication du rapport relatif à l'amélioration des modes de sélections et de formation des futurs médecins, en application de son article 41 est déjà expiré.

Les autres rapports toujours en attente de publication sont :

- rapport d'impact de l'extension des exceptions au principe de l'enseignement en langue française, en application de l'article 3 de la loi ;

- rapport biennal de l'office parlementaire sur la stratégie nationale de la recherche, en application de l'article 15 de la loi ;

- livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche, en application de l'article 17 de la loi ;

- rapport d'évaluation de l'expérimentation des nouvelles conditions d'accès aux études de santé, en application de l'article 39 de la loi ;

- rapport d'évaluation de l'expérimentation d'une première année commune aux formations paramédicales, en application de l'article 40 de la loi ;

- rapport au Parlement sur l'amélioration du recrutement, de la formation et des carrières des enseignants-chercheurs, en application de l'article 74 de la loi. **Ce rapport est inscrit dans le programme de travail de l'IGAENR pour 2014-2015 ;**

- rapport annuel sur l'application de l'article 78 déterminant les conditions de prise en compte du doctorat pour le recrutement des fonctionnaires de la catégorie A, en application de l'article 79 de la loi ;

- rapport triennal de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur l'efficacité de la dépense publique

---

<sup>1</sup> Ce rapport devait être remis au plus tard le 30 juin 2014.

consentie à la recherche dans le secteur privé, en application de l'article 87 de la loi ;

- rapport du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur sur son bilan de fonctionnement, en application de l'article 91 de la loi.

## II. CULTURE

Aucune loi n'a été adoptée dans ce domaine au cours de la session 2013-2014. Deux anciennes lois sont toujours en attente de mesures d'application.

### *A. 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*

**Un décret d'application de cette loi est toujours en attente.**

En effet, l'article L. 75-10-1 du code de l'éducation inséré par l'article 4 de la loi prévoit qu'un décret fixera les conditions dans lesquelles les établissements d'enseignement supérieur d'arts plastiques sont autorisés à délivrer des diplômes nationaux ou des diplômes d'école.

Compte tenu de la célérité avec laquelle le Sénat, puis l'Assemblée nationale, avaient adopté cette loi, de plus à l'unanimité, **vostra commission ne peut que regretter vivement, une nouvelle fois, ce retard.**

**Voilà déjà neuf ans que le ministère a annoncé que le texte était sur le point d'être publié !**

### *B. LOI N° 2006-961 DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2006 RELATIVE AU DROIT D'AUTEUR ET AUX DROITS VOISINS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION*

**Aucun nouveau texte d'application de cette loi n'est paru depuis six ans.**

**Trois dispositions sont toujours attendues** ainsi qu'un rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement sur la mise en œuvre de la loi et sur celle d'une plate-forme publique de téléchargement pour les artistes.

### III. COMMUNICATION

Les quatre lois promulguées au cours de la session 2013-2014 concernent le secteur de la communication. Par ailleurs, une ancienne loi est toujours partiellement appliquée.

#### **A. LOI ORGANIQUE N° 2013-1026 DU 15 NOVEMBRE 2013 RELATIVE À L'INDÉPENDANCE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

**La loi organique n° 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public est d'application directe.**

Dans la mesure où il était décidé de réformer la procédure de nomination des présidents des sociétés nationales de programmes, désormais confiée au CSA, il convenait d'abroger la loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (par le Président de la République). Cette réforme imposait en outre de supprimer, dans le tableau constituant l'annexe de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les références aux nominations des présidents de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.

#### **B. LOI N° 2013-1028 DU 15 NOVEMBRE 2013 RELATIVE À L'INDÉPENDANCE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

**La loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 prévoit deux textes d'application**, dont un est paru et l'adoption de l'autre est prévue au début de l'année 2015 (*le décret est paru le 27 avril 2015, hors de délai de comptabilisation*).

La loi du 15 novembre 2013 a à nouveau confié au CSA la compétence de désignation des présidents des trois sociétés nationales de programme. Ce faisant, elle a rétabli le système de nomination qui prévalait jusqu'en 2009.

**Le décret n° 2014-1123 du 2 octobre 2014 portant approbation des modifications adoptées aux statuts de la société nationale de programme France Télévisions**, non prévu dans la loi, approuve les modifications apportées aux statuts de la société nationale de programme France Télévisions. Ces modifications concernent principalement la représentation des hommes et des femmes parmi les représentants de l'État et les personnalités indépendantes nommés au conseil d'administration de la



---

société nationale de programme, ainsi que les modalités de la nomination de son président.

- **L'octroi du statut d'Autorité publique indépendante**

Afin de conférer une plus grande indépendance au CSA, son statut est modifié : d'autorité **administrative** indépendante, il est devenu autorité **publique** indépendante (articles 1<sup>er</sup> et 33 de la loi du 15 novembre 2013).

Cette transformation du statut du CSA s'est traduite par l'adoption du **décret n° 2014-382 du 28 mars 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel**. Ce texte fixe les nouvelles modalités d'organisation et de fonctionnement de l'autorité de régulation, notamment son régime budgétaire et comptable afin de tenir compte de la gestion budgétaire et comptable entièrement autonome qui s'attache à la personnalité morale distincte de l'État.

- **La réforme du pouvoir de sanction**

L'article 6 de la loi confie à un rapporteur indépendant du CSA la fonction de déclenchement des poursuites et d'instruction de l'affaire. Le **décret n° 2013-1196 du 19 décembre 2013 relatif à la procédure de sanction mise en œuvre par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en application de l'article 42-7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication**, est venu fixer les conditions de mise en œuvre de chaque étape de la procédure de sanction et organise les relations entre le rapporteur et le CSA.

- **Le rapport annuel**

Afin d'assurer une plus grande transparence de l'action du CSA, le législateur a souhaité qu'il rende davantage compte de son action et de ses impacts lors de la publication de son rapport annuel. Ainsi, l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 précitée a été complété par l'article 17 de la loi du 15 novembre 2013 afin de préciser certaines questions dont le rapport public annuel du CSA doit faire état. Ce rapport annuel est en outre présenté par le président du CSA devant les commissions des affaires culturelles de chaque assemblée parlementaire. Ces commissions peuvent adopter un avis sur l'application de la loi qui peut comporter des suggestions au CSA pour sa bonne application ou l'évaluation de ses effets. M. Olivier Schrameck est venu devant la commission de la culture, le mercredi 6 mai 2015, présenter son rapport d'activité pour l'année 2014.

- **La création d'une commission de la modernisation de la diffusion audiovisuelle**

Modifiant l'article 21 de la loi du 30 septembre 1986, l'article 18 de la loi du 15 novembre 2013 a créé une commission de la modernisation de la

diffusion audiovisuelle comprenant quatre députés et quatre sénateurs. Cette commission peut faire connaître ses observations et ses recommandations sur les mesures nécessaires à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et leur mise en œuvre. Le Parlement a en effet souhaité être associé aux grandes orientations prises en matière de gestion des fréquences (réaffectation des fréquences de la bande des 700 MHz, processus de modernisation de la télévision numérique terrestre - TNT).

En application de ces nouvelles dispositions, la commission de la modernisation de la diffusion audiovisuelle s'est réunie, le 8 avril 2015, sur le projet du Gouvernement de réattribution de la bande de fréquences 700 MHz aujourd'hui utilisée pour la diffusion des services de télévision par voie hertzienne terrestre.

Au Sénat, les membres de cette commission sont MM. David Assouline, sénateur (Soc.) de Paris, et Bruno Retailleau, sénateur (UMP) de la Vendée (pour la commission de la culture) ainsi que MM. Philippe Leroy, sénateur (UMP) de la Moselle, et Yannick Vaugrenard, sénateur (Soc.) de la Loire-Atlantique (pour la commission des affaires économiques).

**- La réforme du régime de contribution des éditeurs de services de télévision à la production audiovisuelle indépendante**

Jusqu'en 2013, la loi interdisait aux chaînes de télévision de détenir des parts de coproduction sur les œuvres audiovisuelles qu'elles contribuaient à financer dans le cadre de leur obligation d'investissement dans la production indépendante.

Le législateur a souhaité assouplir ce régime d'interdiction de détention de parts de coproduction par les éditeurs de services. L'article 29 de la loi du 15 novembre 2013 apporte dorénavant un assouplissement à cette prohibition en autorisant les éditeurs à détenir des parts de coproduction dans les œuvres dont ils ont financé une part substantielle. Il a confié au pouvoir réglementaire le soin de préciser le niveau de cette part substantielle de financement ainsi que l'étendue des droits secondaires et des mandats que les éditeurs peuvent détenir lorsqu'ils acquièrent des parts de coproduction.

Un projet de décret a été élaboré dès le mois de janvier 2014. Sa rédaction a ensuite évolué pour tenir compte des observations des professionnels (éditeurs de services de télévision, producteurs audiovisuels, auteurs). Ce projet a ensuite été soumis à une consultation publique en juin 2014.

La nouvelle version du décret a été soumise pour avis au CSA le 23 septembre 2014. Ce dernier a rendu son avis le 2 décembre 2014. Le Gouvernement a tenu compte de cet avis et modifié une nouvelle fois le projet de décret. Le décret n° 2015-483 portant modification du régime de

---

contribution à la production d'œuvres audiovisuelles des services de télévision, a été finalement publié le 27 avril 2015<sup>1</sup>.

**C. LOI N° 2014-237 DU 27 FEVRIER 2014 HARMONISANT LES TAUX DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE APPLICABLES À LA PRESSE IMPRIMÉE ET À LA PRESSE EN LIGNE**

**D'application directe**, cette loi abaisse de 20 % à 2,1 % le taux de la TVA applicable aux services de presse en ligne. Jusque-là, la presse papier bénéficiait d'un taux de TVA réduit à 2,1 % tandis que la presse en ligne était soumise au taux normal de TVA, soit 20 %. Modifiant l'article 298 *septies* du code général des impôts, la loi rendait le nouveau taux applicable à compter du 1<sup>er</sup> février 2014.

L'applicabilité de la loi pourrait toutefois être prochainement remise en cause : si aucune procédure n'a encore été formellement déposée par la commission européenne, la décision de la CJUE (Cour de justice de l'Union européenne) en date du 5 mars 2015 s'agissant de la TVA applicable au livre numérique n'offre guère d'espoir qu'un taux réduit puisse demeurer pour la presse en ligne, également considérée comme un service électronique au sens de la directive de 2006.

**D. LOI N° 2014-779 DU 8 JUILLET 2014 ENCADRANT LES CONDITIONS DE LA VENTE À DISTANCE DES LIVRES ET HABILITANT LE GOUVERNEMENT À MODIFIER PAR ORDONNANCE LES DISPOSITIONS DU CODE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE RELATIVES AU CONTRAT D'ÉDITION**

**Cette loi** (que certains qualifient de « loi anti-Amazon ») est **d'application directe** et modifie le quatrième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre (dite Lang). Elle vise à adapter la loi Lang sur le prix unique du livre au commerce en ligne et à lutter contre les pratiques des opérateurs en ligne qui proposent, en plus de la remise autorisée de 5 % sur le prix du livre, la gratuité des frais de port.

Il n'est dorénavant plus possible pour un site de vente en ligne de livres imprimés d'offrir les frais de livraison.

Il n'est également plus autorisé de pratiquer la remise de 5 %, maximum autorisé par la loi sur le prix unique du livre, sauf si la commande, effectuée en ligne, est retirée en magasin par le client. Ainsi, le

---

<sup>1</sup> Soit postérieurement au délai de comptabilisation des mesures d'application qui fait l'objet du présent rapport.

prix de vente d'un livre acheté en ligne et livré à domicile demeure celui fixé par l'éditeur, c'est-à-dire sans remise de 5 %.

L'interdiction concerne également les éditeurs qui pratiquent la vente directe de leurs ouvrages sur internet, via leur propre site web ou un site partenaire.

La loi autorise, en outre, le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure de nature législative propre à modifier les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition en conséquence de l'accord-cadre du 21 mars 2013 entre le Conseil permanent des écrivains et le Syndicat national de l'édition sur le contrat d'édition dans le secteur du livre à l'ère du numérique. Les modifications ont pour objectifs d'étendre et adapter les dispositions générales relatives au contrat d'édition à l'édition numérique et de préciser les règles particulières applicables à l'édition d'un livre sous forme imprimée et sous forme numérique.

**L'Ordonnance n° 2014-1348** modifiant les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition, a été prise le 12 novembre 2014<sup>1</sup>.

Les modalités d'application de ces grands principes, qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2014, seront précisées par la voie d'un accord interprofessionnel entre les organisations représentatives des auteurs et des éditeurs du secteur du livre. Un mécanisme d'extension de l'accord par arrêté du ministre chargé de la culture à l'ensemble des auteurs et des éditeurs du secteur du livre est prévu. En l'absence d'accord rendu obligatoire, les modalités d'application des nouvelles dispositions seront fixées par décret en Conseil d'État.

#### ***E. LOI N° 2007-309 DU 5 MARS 2007 RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA DIFFUSION AUDIOVISUELLE ET À LA TÉLÉVISION DU FUTUR***

**L'ensemble des décrets prévus par la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur a été publié, à l'exception de celui prévu à l'article 6 (article 103 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) relatif à la fixation des obligations spécifiques en matière de diffusion et de production des futures chaînes « bonus » dont bénéficieront les opérateurs historiques. Ce décret, devenu nécessaire depuis l'extinction de la diffusion analogique, fin 2011, est toujours attendu.**

---

<sup>1</sup> Le projet portant ratification de cette ordonnance a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 29 avril 2015.

---

#### IV. JEUNESSE ET SPORTS

Deux lois anciennes, partiellement applicables, attendent encore des mesures d'application.

*A. LOI N° 2000-627 DU 6 JUILLET 2000 MODIFIANT LA LOI N° 84-610 DU 16 JUILLET 1984 RELATIVE À L'ORGANISATION ET À LA PROMOTION DES ACTIVITÉS PHYSIQUES ET SPORTIVES*

**Quinze ans après sa publication, cette loi qui modifie plusieurs dispositions de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, n'est toujours pas intégralement entrée en vigueur.**

**L'article 25 (article 31 de la loi du 16 juillet 1984) prévoit un décret en Conseil d'État pour fixer les conditions d'emploi dans les administrations publiques de sportifs de haut niveau. Malgré de multiples tentatives, le ministère des sports et celui de la fonction publique ne sont toujours pas parvenus à élaborer un projet de texte !**

**Un décret en Conseil d'État prévu à l'article 53 (article 50-3 de la loi du 16 juillet 1984) doit également préciser les conditions d'application des mesures d'accompagnement compensatoires ou correctrices en cas d'atteinte aux espaces, sites, ou itinéraires des sports de nature.**

*B. LOI N° 2012-158 DU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 2012 VISANT À RENFORCER L'ÉTHIQUE DU SPORT ET LES DROITS DES SPORTIFS*

Cette loi a pour objectif de faciliter la lutte contre les dérives qui se sont développées avec la professionnalisation, l'accroissement des enjeux financiers, l'introduction des paris sportifs, la forte médiatisation des compétitions (dopage, violence, trucages de matchs, corruption, racisme, ...) **Sur les trois articles qui requièrent des mesures d'application, deux sont applicables.**

**L'article 1<sup>er</sup> insère un nouvel article L. 138-1-1 dans le code du sport prévoyant que chaque fédération agréée établit une **charte éthique** et veille à son application. Le contenu, les modalités d'entrée en vigueur et les conditions d'application de cette charte devront être définis par décret pris après avis du Comité national olympique et sportif français. **Ce décret est toujours en attente.****



---

## COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

|  |            |
|--|------------|
| INTRODUCTION .....   | 201        |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....</b>   | <b>203</b> |
| <b>I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION .....</b>  | <b>203</b> |
| A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES .....   | 203        |
| B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....   | 204        |
| C. LES LOIS NON APPLICABLES.....   | 204        |
| <b>II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE .....</b>                                    | <b>204</b> |
| <b>III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE .....</b>                               | <b>205</b> |
| <b>IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION .....</b>   | <b>206</b> |
| A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 .....                                     | 206        |
| B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT .....   | 207        |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : BILAN SECTORIEL DE L'APPLICATION DES LOIS .....</b>                                   | <b>209</b> |
| <b>I. ENVIRONNEMENT.....</b>   | <b>209</b> |
| <b>II. ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE<br/>    DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....</b> | <b>214</b> |
| <b>III. TRANSPORTS ET INFRASTRUCTURES .....</b>  | <b>222</b> |
| <b>IV. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....</b>  | <b>231</b> |





## INTRODUCTION

Le présent bilan d'application des lois suivies par la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire porte sur les lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2004 et le 30 septembre 2014, ayant été examinées au fond par cette commission ou, dans ses domaines de compétences, par l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Les mesures d'application comptabilisées dans le bilan sont, d'une part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 31 mars 2015 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2013-2014 (autrement dit, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014), d'autre part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2015 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.



---

## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

### I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Le nombre de lois promulguées dans les secteurs relevant de la compétence de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, au cours de l'année parlementaire 2013-2014, au nombre de 5, est resté quasiment stable par rapport aux 6 lois de l'année parlementaire 2012-2013<sup>1</sup>.

**15 mesures d'application** portant sur ces cinq lois ont été publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 31 mars 2015, prises par **9 décrets en Conseil d'État, 5 décrets simples et 1 arrêté**.

Par ailleurs, **15 mesures d'application portant sur des lois plus anciennes suivies par la commission, c'est-à-dire promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2013**, ont été publiées entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2015, sous la forme de **10 décrets en Conseil d'État, 2 décrets simples et 3 arrêtés**.

#### A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Deux lois sont devenues **totalelement applicables** entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 31 mars 2015, du fait de l'adoption de plusieurs mesures d'application :

- la loi n° 2014-742 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires ;

- la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte.

Sont également considérées comme totalement applicables, parce que **d'application directe**, les lois n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national, organique n° 2014-871 du 4 août 2014 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF et n° 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement

---

<sup>1</sup> Lois n°s 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national, 2014-742 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires, organique 2014-871 du 4 août 2014 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF, 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public.

d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public.

En outre, la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports est devenue totalement applicable, le dernier décret attendu étant considéré comme non justifié aujourd'hui<sup>1</sup>.

### **B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES**

**Sur les 5 lois suivies par la commission** adoptées au cours de l'année parlementaire 2013-2014, **une seule**, la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, **est partiellement applicable** au 31 mars 2015, les autres étant désormais totalement applicables.

**Sur les lois suivies par la commission et adoptées au cours des 10 dernières années, 35 % sont encore en attente de mesures d'application.**

En effet, **sur 34 lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2004 et le 30 septembre 2013, 12 ne sont encore que partiellement applicables.** 5 d'entre elles seulement ont fait l'objet d'au moins une mesure d'application entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2015.

### **C. LES LOIS NON APPLICABLES**

**La commission se félicite qu'aucune des lois suivies par elle ne soit totalement inapplicable au 31 mars 2015.**

En effet, chacune des lois n'étant pas d'application directe a fait l'objet d'au moins une mesure réglementaire d'application.

## **II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE**

Sur les 5 lois suivies par la commission du développement durable promulguées au cours de l'année parlementaire 2013-2014, seule la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national (issue d'une proposition de loi déposée par Joël Labbé et les membres du groupe écologiste **est issue d'une proposition de loi d'origine sénatoriale**). Cette loi est totalement applicable (elle n'appelait pas de mesures réglementaires d'application).

---

<sup>1</sup> Cf *infra* p. 31.

---

### III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

**4 des 5 lois suivies par la commission et promulguées au cours de l'année parlementaire 2013-2014 ont été votées selon la procédure accélérée :**

- la loi n° 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public ;
- la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;
- la loi organique n° 2014-871 du 4 août 2014 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF ;
- la loi n° 2014-742 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

**Deux de ces lois ont fait l'objet d'au moins une mesure d'application** au 31 mars 2015, les deux autres étant d'application directe.

**8 autres lois plus anciennes**, entrant dans le champ de compétences de la commission du développement durable et étudiées dans le cadre du présent rapport, **ont été votées après engagement de la procédure accélérée :**

- la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs. Au 31 mars 2015, 2 mesures d'application portant sur ce texte étaient encore attendues sur les 10 initialement prévues ;
- la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. Au 31 mars 2015, 5 mesures d'application sur les 34 initialement attendues restaient encore à adopter ;
- la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Au 31 mars 2015, 3 mesures d'application portant sur ce texte étaient encore attendues sur les 17 initialement prévues ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Au 31 mars 2015, 20 mesures d'application relatives à ce texte restaient encore à prendre sur les 184 initialement attendues ;
- la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports. Au 31 mars 2015, plus aucune mesure d'application n'était attendue sur ce texte ;

- la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Au 31 mars 2015, 1 mesure d'application de ce texte était encore attendue sur les 4 initialement prévues ;

- la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport. Au 31 mars 2015, 3 mesures d'application de ce texte étaient encore attendues sur les 12 initialement prévues ;

- la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable. Au 31 mars 2015, 35 mesures d'application de ce texte étaient encore attendues sur les 61 initialement prévues.

#### IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION

##### *A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67*

Aux termes de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un **rapport sur la mise en application de cette loi**. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

**La commission du développement durable déplore qu'aucun rapport de cette nature ne lui soit parvenu au cours de l'année parlementaire 2013-2014.**

Certes, le Gouvernement publie sur le site Legifrance, tous les six mois, un tableau présentant le taux d'exécution des lois promulguées, mais ce document est **trop synthétique** pour remplacer les rapports qui devraient être transmis sur le fondement de l'article 67 de la loi précitée.

En revanche, **la commission tient à saluer la mise en ligne d'échéanciers d'application des lois**, par le Gouvernement, sur le site Legifrance. La **transmission ponctuelle, par le secrétariat général du Gouvernement, d'observations** portant sur les divergences constatées avec les statistiques élaborées par la commission s'avère également particulièrement opportune pour repérer et aplanir les éventuelles divergences d'appréciation sur la nécessité de prendre, ou non, des mesures d'exécution.

## B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

Sur les **53 rapports d'information** demandés au Gouvernement depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2004, au titre de dispositions issues de loi suivies par la commission du développement durable, **28 ont été remis**, soit seulement 53 % du nombre total de rapports attendus.

Au cours de l'année parlementaire 2013-2014, seul **1 rapport** intéressant la commission du développement durable a été déposé au Sénat.

### RAPPORTS D'INFORMATION INTÉRESSANT LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DÉPOSÉS AU SÉNAT AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2013-2014

| Disposition de la loi  | Intitulé du rapport   | Date de remise du rapport |
|--|---|---------------------------|
| Art. 1 <sup>er</sup> de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement | Troisième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable 2010-2013 | 17 avril 2014             |

La commission du développement durable ne peut que regretter l'absence de remise de multiples rapports attendus ou leur retard excessif.

Cette situation est d'autant plus dommageable que les rapports d'information constituent une des modalités du contrôle parlementaire et que les dispositions législatives qui les prévoient émanent le plus souvent d'initiatives parlementaires.

Le cas de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement illustre parfaitement cette situation. Sur les 15 rapports prévus par cette loi, 7 seulement ont été déposés au 31 mars 2015.





---

## DEUXIÈME PARTIE : BILAN SECTORIEL DE L'APPLICATION DES LOIS

### I. ENVIRONNEMENT

- **Loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national**

La loi du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national, d'initiative sénatoriale, est une loi d'application directe. Ses quatre articles ne nécessitent aucune mesure d'application.

En revanche, **un rapport** devait être déposé sur le bureau du Parlement avant le 31 décembre 2014 et n'a toujours pas été déposé à ce jour. Il s'agit du rapport prévu à l'article 3 sur le développement de l'utilisation des produits de bio-contrôle et à faible risque mentionnés aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi, sur les leviers qui y concourent et sur les recherches menées dans ce domaine. Le rapport devait indiquer les freins juridiques et économiques au développement de ces produits et plus largement à celui de la lutte intégrée.

- **Loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte**

La loi du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise et à la protection des lanceurs d'alerte, d'origine sénatoriale, comprend deux principaux volets.

Le premier volet prévoit la création d'une commission nationale de déontologie et des alertes chargée de veiller aux règles déontologiques s'appliquant à l'expertise scientifique et technique et aux procédures d'enregistrement des alertes en matière de santé publique et d'environnement.

Le second volet encadre le droit d'alerte en matière de santé publique et d'environnement dans l'entreprise.

Le texte nécessitait cinq mesures d'application pour entrer pleinement en vigueur : **il est désormais totalement applicable.**

Les mesures d'application du premier volet de la loi, qui manquaient encore l'année dernière, ont été prises.

**Le décret n° 2014-1629 du 26 décembre 2014 fixe la composition et le fonctionnement de la commission nationale de la déontologie et des alertes** en matière de santé publique et d'environnement.

La commission comprend de nombreuses personnalités qualifiées dans les différents secteurs de la santé et de l'environnement, désignées par les principales agences concernées, mais également des personnalités qualifiées dans le domaine de l'éthique et de la déontologie.

Après avoir vérifié la recevabilité des alertes, la commission les transmet aux ministres compétents dans un délai maximum de trois mois, éventuellement étendu à sept mois si une instruction plus approfondie est nécessaire. Les ministres informent ensuite la commission dans un délai de trois mois de la suite qu'ils réservent aux alertes transmises et des éventuelles saisines des agences sanitaires et environnementales sur ces alertes.

Le décret prévoit enfin que la commission puisse instituer en son sein des formations spécifiques. Elle comprendra notamment un comité spécialisé déjà existant, le comité de la prévention et de la précaution.

Quand cette commission aura été mise en place, il conviendra de veiller à ce qu'elle publie chaque année, conformément à ce que prévoit l'article 2 de la loi, un rapport adressé au Parlement et au Gouvernement sur les suites données à ses recommandations et aux alertes dont elle a été saisie.

**Le décret n° 2014-1628 du 26 décembre 2014** précise la liste des établissements et organismes devant tenir un registre des alertes, ainsi que les modalités selon lesquelles sont tenus les registres. Les registres devront être gérés de manière électronique. Le décret rend possible, pour les organismes concernés, dont la liste est visée en annexe, de tenir des registres de manière conjointe.

Les dispositions de ce décret entreront en vigueur dans un délai de six mois à compter de la publication par la commission nationale de la déontologie et des alertes des critères de recevabilité des alertes ainsi que des éléments devant figurer dans les registres.

● **Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement**

La loi du 27 décembre 2012 a fait suite à plusieurs censures du Conseil constitutionnel, rendues à l'occasion de questions prioritaires de constitutionnalité. Cette loi vise à mettre le code de l'environnement en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 qui prévoit les procédures de participation du public pour les décisions réglementaires et individuelles de l'État et des collectivités territoriales ayant un impact sur l'environnement, lorsqu'aucune procédure spécifique de participation, de type enquête publique, n'est prévue.

**La loi prévoyait l'adoption de trois décrets simples. Tous ont été publiés.**

---

**Reste à publier un décret en Conseil d'État**, sur les conditions d'attribution de l'agrément mentionné à l'article L. 141-1 du code de l'environnement, relatif aux associations exerçant « *dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement* ».

● **Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement**

Après un effort significatif de publication des nombreux textes d'application encore manquants à la loi Grenelle II en 2012, puis un ralentissement en 2013, **le taux d'application de la loi atteint désormais 89 %**.

Plusieurs mesures d'application ont été prises en 2014 :

- à l'**article 12** : un décret en Conseil d'État non prévu a été publié, le décret n° 2014-1414 du 27 novembre 2014 relatif à l'utilisation de certains matériaux ou dispositifs prévus à l'article L. 111-6-2 du code de l'urbanisme ;

- à l'**article 121**, un décret relatif à l'adoption des orientations nationales pour la remise en bon état des continuités écologiques a été pris : le décret n° 2014-45 du 1<sup>er</sup> janvier 2014 ;

- à l'**article 166**, un décret en Conseil d'État sur la composition et le fonctionnement du conseil maritime ultramarin créé à l'échelle de chaque bassin maritime était nécessaire : le décret n° 2014-483 du 13 mai 2014 relatif aux conseils maritimes ultramarins et aux documents stratégiques de bassin maritime.

Certaines dispositions sont devenues sans objet. À l'**article 116**, un décret relatif aux critères et aux modalités de l'écocertification des forêts gérées durablement était attendu. Or, l'alinéa de l'article L. 125-2 du code forestier relatif à l'écocertification, qui nécessitait cette mesure d'application, a été abrogé par l'article 67 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Par ailleurs, d'autres dispositions seront probablement rendues obsolètes par l'entrée en vigueur de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Parmi les mesures restant à prendre à ce jour, on dénombre :

- à l'article 1<sup>er</sup> :

- le décret en Conseil d'État portant sur le niveau d'émissions de gaz à effet de serre pris en considération dans la définition de la performance énergétique des constructions nouvelles à partir de 2020 ;

- le décret en Conseil d'État relatif aux caractéristiques énergétiques et environnementales et à la performance énergétique et environnementale des bâtiments ou parties de bâtiments existants qui font l'objet de travaux ;

- le décret relatif aux conditions et aux modalités d'application de l'article L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation.

- à l'article 3, le décret en Conseil d'État relatif à la nature et aux modalités de l'obligation de travaux d'amélioration de la performance énergétique réalisés dans les bâtiments existants à usage tertiaire et dans lesquels s'exerce une activité de service public ;

- l'article 52 prévoit la désignation, dans les départements et régions d'outre-mer, d'une autorité organisatrice de transport unique, après avis conforme des élus. Le décret n'est pas pris ;

- l'article 65 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin d'autoriser les expérimentations pour les péages urbains et de fixer le plafond des péages. Les discussions sont gelées et les décrets ne seront probablement pas pris ;

- à l'article 183, un décret relatif aux règles de prévention des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs exposés aux champs électromagnétiques ;

- à l'article 186, un arrêté relatif au cahier des charges auquel doivent répondre les éco-organismes agréés par l'État ;

- à l'article 246, un décret en Conseil d'État sur les plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire ;

- à l'article 257, un décret sur les modalités d'apposition des références.

● **Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**

Deux mesures d'application restent à prendre :

- un décret à l'article 5 pour déterminer les conditions techniques pouvant justifier des adaptations marginales à la norme de réduction des consommations d'énergie du parc des bâtiments existants dans le cas d'un

---

patrimoine manifestement difficile à rénover, et les modalités de compensation applicables aux organismes bailleurs de logements sociaux ;

- **un arrêté à l'article 17** fixant la liste des projets d'infrastructures qui feront l'objet d'un suivi par le groupe national de suivi des projets d'infrastructures majeurs et d'évaluation des actions engagées.

● **Loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs**

L'article 6 de la loi renvoie à un décret la définition des orientations que doit respecter le plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs prévu à l'article L. 542-1-2 du code de l'environnement. Ce décret a été pris ; il s'agit du **décret n° 2013-1304 du 27 décembre 2013**.

Un arrêté non prévu a été pris le 7 novembre 2014 pour l'application de ce décret. Le décret du 27 décembre 2013 prévoit la prescription d'études sur les filières possibles de gestion dans le cas où des matières radioactives seraient à l'avenir qualifiées de déchets. Dans ce cadre, cet arrêté prescrit une étude sur les exutoires possibles pour l'hydroxyde de thorium et le nitrate de thorium, qui pourraient être requalifiés en déchets.

**Deux décrets manquent toujours à l'article 12.**

● **Loi n° 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public**

Afin d'accélérer le déploiement des infrastructures de recharge sur le territoire français, **l'article unique** de la loi du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public **prévoit d'exonérer de redevance, l'État ou un opérateur au sein duquel une personne publique détient, seule ou conjointement, une participation directe ou indirecte, pour implanter des infrastructures nécessaires à la recharge des véhicules électriques et des véhicules hybrides rechargeables sur le domaine public des collectivités.**

Cette loi, **d'application directe, a néanmoins fait l'objet d'un décret d'application** afin de préciser les obligations devant être remplies par l'État ou l'opérateur, et de caractériser la dimension « nationale » que doit revêtir le projet d'implantation.

Le **décret n° 2014-1313 du 31 octobre 2014 précise ainsi la notion de « dimension nationale » d'un projet de déploiement d'infrastructures de recharge** en prévoyant que *« l'aménagement équilibré des territoires concernés s'apprécie au regard de la capacité du projet à concourir, seul ou en complément d'installations existantes ou dont l'implantation a été décidée par une personne publique ou privée compétente, en raison du nombre, de la localisation, des*

---

*caractéristiques techniques et de la répartition des infrastructures de recharge qu'il prévoit, au développement d'un réseau national permettant le déplacement des véhicules électriques ou hybrides rechargeables* ». Il **fixe également les conditions requises pour une demande d'approbation** : cette dernière doit être adressée au ministère chargé de l'industrie et comprend un certain nombre d'éléments obligatoires, comme la description du projet avec les zones prévues pour l'implantation, le nombre de stations, bornes et points de charge pour chaque zone, le calendrier ou les modalités de paiement.

## II. ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

### ● Loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable

Le **titre I<sup>er</sup>** de cette loi DDADUE contient des dispositions relatives à l'environnement, à la santé et au travail.

Le **chapitre I<sup>er</sup>** regroupe les dispositions en matière de prévention des risques. Les articles 1 à 11 transposent en droit national la directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite « Seveso 3 ». Trois mesures d'application étaient nécessaires pour ces articles : elles ont été prises l'année dernière avec les décrets en Conseil d'État n° 2014-285 du 3 mars 2014 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et n° 2014-284 du 3 mars 2014 modifiant le titre I<sup>er</sup> du livre V du code de l'environnement, qui détermine les modalités d'application du titre concernant les installations classées susceptibles de créer des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

Les articles 12 et 13 visaient à adapter le droit interne au règlement (UE) n° 528/2012 du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides. **Sur les neuf mesures d'application attendues, toutes ont été prises, par le biais du décret n° 2014-1175 du 13 octobre 2014 relatif aux procédures d'approbation, de mise à disposition sur le marché et de déclaration des produits biocides et des substances actives biocides.** Ce décret prévoit :

- la mise à la charge des producteurs, des importateurs ou des responsables de la mise sur le marché des dépenses résultant de la conservation, de l'examen, de l'exploitation et de l'expertise des informations fournies dans le cadre des procédures prévues par le règlement européen 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 ;

- la limitation ou l'interdiction de la mise à disposition sur le marché ou l'utilisation d'un produit biocide s'il existe un risque inacceptable pour la santé humaine, animale ou pour l'environnement ;

- 
- les mentions obligatoires à apposer sur l'étiquette des produits biocides ;
  - les procédures applicables aux demandes d'autorisation de mise sur le marché, de restriction ou d'annulation d'autorisation, et d'autorisation de commerce parallèle des produits biocides ;
  - les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut, pour les produits biocides déjà autorisés dans un État membre, demander des modifications de l'étiquetage et refuser ou restreindre l'autorisation de ces produits ;
  - la durée du délai de grâce prévu à l'article 52 du règlement européen et les conditions de sa mise en œuvre ;
  - la limitation ou l'interdiction provisoire de la mise à disposition sur le marché ou l'utilisation d'un produit biocide ;
  - le contrôle de la mise sur le marché des substances biocides ;
  - l'interdiction de l'utilisation des produits biocides et des produits biocides rodenticides.

**L'article 14** comporte les dispositions relatives à la transposition de textes européens relatifs à la mise sur le marché des produits et équipements à risques et à leur surveillance. **Deux mesures d'application sont prévues. Elles n'ont pas été prises à ce jour.**

Le **chapitre II** du titre I<sup>er</sup> de la loi concerne **l'exercice de la profession de vétérinaire**. La directive « Services » imposait en effet de mettre en conformité, au sein du code rural et de la pêche maritime, les règles relatives aux sociétés vétérinaires. L'article 16 requiert quatre mesures d'application.

Il manque toujours, à ce jour, une mesure d'application concernant les modalités du contrôle exercé par l'ordre des vétérinaires sur les prises de participations financières, réalisées par les personnes exerçant la profession de vétérinaire, dans des sociétés ayant un lien avec l'exercice de la profession vétérinaire. Le ministère envisageait une publication pour **janvier 2014**. Cette publication n'est toujours pas intervenue.

**Le volet maritime de la loi est compris dans les articles 22 à 33 qui transposent la directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE, et portant modernisation du droit social des gens de mer.**

**Sur les trente-sept mesures réglementaires d'application prévues pour ce volet, sept mesures sont déjà satisfaites par des dispositions réglementaires qui existaient antérieurement à la publication de la loi :**

- l'article 23 nécessite un décret en Conseil d'État précisant les modalités d'évaluation et de reconnaissance de la qualification professionnelle des marins (art. L. 5521-2 du code des transports) : l'arrêté du 24 juillet 2013 relatif à la revalidation des titres de formation professionnelle maritime, pris en application du titre IV du décret n°99-439 du 25 mai 1999 relatif à la délivrance des titres de formation professionnelle maritime et aux conditions d'exercice de fonctions à bord des navires de commerce et de pêche ainsi que des navires de plaisance armés avec un rôle d'équipage, rend le dispositif applicable ;
- l'article 24 requiert un décret en Conseil d'État détaillant les conditions dans lesquelles un marin peut formuler des plaintes relatives à ses conditions de travail (art. L. 5534-1 du code des transports) : le décret n° 78-389 du 17 mars 1978 portant application du code du travail maritime, modifié par la loi 507 du 18 mai 1977, avait déjà créé un registre des plaintes ;
- l'article 25 nécessite un encadrement réglementaire des négociations collectives sur le temps de travail à bord des navires (en distinguant les navires de pêche et les autres), notamment les conditions dans lesquelles il peut être dérogé aux durées maximales de travail (art. L. 5544-4 et L. 5544-16 du code des transports) : le décret n°2005-305 du 31 mars 2005 relatif à la durée du travail des gens de mer et le décret n° 2007-1843 du 26 décembre 2007 pris pour l'application des articles 25-2, 28 et 104 du code du travail maritime, satisfont ce besoin ;
- l'article 25 prévoit également qu'un décret précise les conditions dans lesquelles des jeunes de moins de quinze ans peuvent être employés à bord des navires de pêche et des navires ne naviguant que dans les eaux intérieures (art. L. 5545-5 du code des transports), ce qui est satisfait par le décret n°2006-534 du 10 mai 2006 relatif à la protection des jeunes âgés de moins de dix-huit ans embarqués sur les navires ;
- toujours à l'article 25, un décret en Conseil d'État doit définir les normes d'aptitude médicale, les cas de dispense, la durée de validité du certificat d'aptitude, sa forme et les voies de recours, pour les gens de mer autres que marins (art. L. 5549-1 du code des transports) : le décret n°2006-1064 du 25 août 2006 relatif à l'organisation du travail des personnels n'exerçant pas la profession de marin embarqués à bord des navires de recherche océanographique ou halieutique et le décret n°2006-1065 du **25 août** 2006 relatif à l'organisation du travail des personnels



n'exerçant pas la profession de marin embarqués à bord des navires câbliers y apportent une réponse ;

- l'article 25 dispose également qu'en l'absence d'accord collectif, un décret simple détermine le montant de l'indemnité de nourriture versée au marin (art. L. 5542-18 du code des transports) : le Gouvernement indique que ce décret n'est pas nécessaire, ce qui laisse supposer que le conventionnement a permis de couvrir tous les types de navires ;
- à l'article 28, il est précisé qu'un décret simple fixe les modalités de détermination du port d'immatriculation ainsi que de francisation et d'immatriculation des navires figurant au registre international français (art. L. 5611-4 du code des transports) : cette disposition est satisfaite par le décret n°2006-142 du 10 février 2006 relatif à la création du guichet unique prévu par la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français.

**Trois mesures réglementaires d'application ont été publiées au cours de l'année écoulée :**

- à l'article 22, le décret simple précisant les modalités et le contenu de la certification sociale des navires effectuant des voyages internationaux (art. 5514-2 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2014-1428 du 1<sup>er</sup> décembre 2014 portant modification du décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution ;
- à l'article 23, le décret simple précisant, selon le type de navire, les caractéristiques de la liste d'équipage et ses modalités de tenue par le capitaine (art. L. 5522-3 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-406 du 10 avril 2015 relatif aux caractéristiques et aux modalités de tenue de la liste d'équipage ;
- à l'article 25, le décret en Conseil d'État détaillant les conditions d'application de la procédure de conciliation en cas de litige entre l'employeur et le marin (art. L. 5542-48 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-219 du 27 février 2015 relatif à la résolution des litiges individuels entre les marins et leurs employeurs.

**Pour autant, l'immense majorité (70%) des mesures réglementaires d'application manque encore à l'appel. L'administration justifie ce retard par le fait que le cadre réglementaire lié aux gens de mer est souvent issu de textes anciens qui ne peuvent être modifiés simplement sans une réécriture complète du dispositif. Elle explique avoir ouvert « un véritable chantier réglementaire, tout comme l'avait été la codification de la partie**

---

*législative du code des transports relative aux gens de mer, qui avait donné lieu à plus de trois ans de travail juridique préalable ».*

À cela s'ajoute le fait que de nombreux décrets doivent être soumis à l'examen du Conseil d'État et faire l'objet de concertations avec les partenaires sociaux : plusieurs réunions sur le même texte sont parfois nécessaires pour permettre aux partenaires sociaux d'aboutir à une position équilibrée.

Au total, ce chantier devrait être globalement achevé à l'été 2015. L'administration confirme que des réunions avec les partenaires sociaux ont eu lieu à un rythme soutenu pour examiner les projets de décrets (16 décembre 2013, 27 janvier, 3 mars, 14 mai, 8 juillet, 24 septembre et 28 octobre 2014, 29 janvier, 12 mars et 29 avril 2015). La prochaine réunion se tiendra le 21 mai.

Ainsi, au stade actuel, l'article 22 nécessite encore trois mesures d'application relatives à l'identité des gens de mer et à la certification sociale des navires de pêche :

- un décret en Conseil d'État fixant les catégories de personnel n'étant pas considérées comme « marins » ou « gens de mer » en raison du caractère occasionnel de leur activité à bord, de la nature ou de la durée de leur embarquement (art. L. 5511-1 du code des transports) : le projet de décret a été examiné par le Conseil d'État et est actuellement au contreseing ;
- un décret en Conseil d'État précisant le contenu et le régime juridique de la pièce d'identité des gens de mer (art. L. 5512-4 du code des transports) : l'administration précise que ce décret « ne pourra être pris dans des délais rapprochés compte tenu notamment des modifications en cours au niveau international sur le format de ce document ». **En février 2015, une réunion de l'organisation internationale du travail (OIT) a relancé un chantier de révision des prescriptions techniques des documents professionnels ;**
- un décret simple précisant les modalités et le contenu de la certification sociale des navires de pêche : en tout état de cause, ce décret ne peut être publié avant la ratification de la convention n° 188 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail dans la pêche, qui a été examinée par le Sénat le 17 avril 2015.

L'article 23, relatif à l'aptitude médicale, à la qualification et aux effectifs minimaux des gens de mer et des marins à bord, nécessite encore cinq mesures d'application :

- un décret en Conseil d'État déterminant l'organisation du service de santé des gens de mer et les conditions d'agrément des médecins n'y appartenant pas, les normes d'aptitude médicale et le régime juridique du certificat d'aptitude médicale

(art. L. 5521-1 du code des transports) : le projet de décret est actuellement en cours de consultations interministérielles et sera présenté au comité technique ministériel du 22 mai 2015 ;

- un décret en Conseil d'État fixant les modalités d'attribution du numéro national d'identification des gens de mer (art. L. 5521-2-1 du code des transports) : un projet de décret devrait être présenté aux partenaires sociaux en cours d'année ;
- un décret en Conseil d'État détaillant les conditions d'accès et de suppléance aux fonctions de capitaine de navire (art. L. 5521-3 du code des transports) : un projet de décret **est** en cours d'examen par le Conseil d'État ;
- un décret en Conseil d'État précisant les conditions de moralité et les mentions portées au bulletin n°2 du casier judiciaire incompatibles avec l'exercice des fonctions de capitaine, de chef mécanicien ou d'agent chargé de la sûreté d'un navire (art. L. 5521-4 du code des transports) : un projet de décret **est** en cours d'examen par le Conseil d'État ;
- un décret simple précisant les conventions internationales pertinentes applicables en matière d'effectif minimal ainsi que les modalités de sa fixation selon les types de navire (art. L. 5522-2 du code des transports) : le décret n° 67-432 du 26 mai 1967 relatif aux effectifs à bord des navires de commerce, de pêche et de plaisance ne remplit qu'une partie de ces conditions, puisqu'il ne dresse pas la liste des conventions internationales pertinentes.

**L'article 24 requiert encore un décret en Conseil d'État précisant les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'armateur, notamment l'obligation de garantie financière en cas de maladie, accident, décès ou rapatriement de gens de mer (art. L. 5533-4 du code des transports) : des précisions sont prévues à l'article 22 ter du projet de loi *Croissance, activité et égalité des chances économiques*, adopté par le Sénat le 6 mai 2015, le décret concerné sera pris après la promulgation de cette loi.**

**Enfin, l'article 25 nécessite toujours dix-huit mesures réglementaires d'application :**

- un décret simple déterminant les conditions dans lesquelles les dispositions relatives au droit du travail des gens de mer s'appliquent aux salariés autres que gens de mer, soit parce qu'ils travaillent dans des eaux françaises, soit parce qu'ils travaillent pour une entreprise française (art. L. 5541-1-1 du code des transports) ;
- un décret en Conseil d'État précisant, avec les adaptations nécessaires, les modalités d'application de la convention du travail maritime (2006) et de la convention n°188 sur le travail

- dans la pêche (2007) aux marins ou gens de mer non-salariés (art. L. 5541-1-2 du code des transports) : ce décret ne pourra être publié qu'après la ratification de la convention n° 188 de l'OIT, dont le processus est en cours (*cf. supra*) ;
- un décret simple précisant les conditions dans lesquelles la présence d'un cuisinier qualifié est exigée, a fortiori à plein temps, à bord de tout navire où les marins sont nourris par l'armateur (art. L. 5542-18-1 du code des transports) : le projet de décret a été présenté aux partenaires sociaux en mars, il est actuellement en cours de transmission au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) avant envoi au contreseing ;
  - un décret en Conseil d'État déterminant les modalités de prise en charge financière par l'armateur des soins et du rapatriement des marins embarqués sur des navires effectuant des voyages internationaux ou des navires de pêche (art. L. 5542-32-1 du code des transports) : pour les mêmes raisons que précédemment, ce décret sera publié après l'entrée en vigueur de la loi *Croissance, activité et égalité des chances économiques* ;
  - un décret en Conseil d'État précisant les conditions de mise en œuvre de l'action publique contre l'armateur défaillant à ses obligations de rapatriement (art. L. 5542-33-3 du code des transports) : pour les mêmes raisons que ci-dessus, ce décret sera publié après l'entrée en vigueur de la loi *Croissance, activité et égalité des chances économiques* ;
  - un décret en Conseil d'État fixant les modalités de rémunération de la femme marin enceinte (art. L. 5542-37-1 du code des transports) : un projet de décret sera prochainement présenté aux partenaires sociaux ;
  - un décret simple précisant les conditions dans lesquelles le relevé de service délivré au marin par l'employeur tient lieu de certificat de travail (art. L. 5542-39-1 du code des transports) : un projet de décret est actuellement au contreseing ;
  - un décret en Conseil d'État déterminant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commission nationale de la négociation collective maritime (art. L. 5543-1-1 du code des transports) : un projet de décret vient d'être transmis au Conseil d'État ;
  - un décret en Conseil d'État déterminant les missions et les modalités de l'élection des délégués de bord ainsi que les conditions d'extension aux délégués de bord de la protection des délégués du personnel organisée par le code du travail (art. L. 5543-2-1 et L. 5543-3-1 du code des transports) : un projet de décret a été présenté aux partenaires sociaux les 29 janvier et

---

12 mars 2015 ; ils ont transmis leurs observations le 31 mars dernier et le texte est actuellement en cours de finalisation en vue de sa transmission prochaine au Conseil d'État ;

- un décret en Conseil d'État organisant l'aménagement du temps de travail des marins pour la pratique d'un sport (art. L. 5544-9 du code des transports) : un projet de décret est actuellement en cours d'examen par le Conseil d'État ;
- un décret en Conseil d'État déterminant les modalités d'application aux marins des dispositions du code du travail relatives au droit d'alerte et de retrait, en tenant compte des impératifs de la sécurité en mer (art. L. 5545-4 du code des transports) : un projet de décret a été présenté aux partenaires sociaux en mars et avril 2015 ;
- un décret en Conseil d'État fixant les conditions d'adaptation aux entreprises d'armement maritime des dispositions du code du travail relatives aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (art. L. 5545-12 du code des transports) : ce décret sera publié après la promulgation de la loi *Croissance, activité et égalité des chances économiques* dont l'article 22 ter précise le cadre juridique applicable aux sociétés de *manning* ;
- un décret en Conseil d'État adaptant aux impératifs maritimes les dispositions du code du travail relatives au service public de l'emploi, aux services de placement et aux droits des demandeurs d'emploi (art. L. 5546-1 du code des transports) ;
- un décret en Conseil d'État précisant les conditions dans lesquelles les entreprises de travail temporaire interviennent comme services privés de recrutement et de placement des gens de mer (art. L. 5546-1-7 du code des transports) : ce décret sera également publié après la promulgation de la loi *Croissance, activité et égalité des chances économiques* ;
- un décret en Conseil d'État fixant les règles particulières relatives à la durée du travail et au repos hebdomadaire des gens de mer autres que marins, et embarqués temporairement à bord d'un navire (art. L. 5549-3 du code des transports) : un projet de décret sera présenté aux partenaires sociaux en cours d'année ;
- un décret simple précisant les modalités d'application des droits des marins aux gens de mer qui ne le sont pas (art. L. 5549-6 du code des transports), en particulier le contenu de la formation minimale que doivent avoir suivi les gens de mer autres que marins pour l'exercice de leurs fonctions à bord d'un navire (art. L. 5549-1 du code des transports) et les modalités de prise en charge par l'employeur des dépenses de soins, frais funéraires et de rapatriement, pour les gens de mer autres que marins blessés

ou malades pendant le cours de l'embarquement ou après que le navire a quitté le port où ils ont été embarqués (art. L. 5549-4 du code des transports) : un projet de décret est en cours d'élaboration ;

- un décret simple précisant les conditions dans lesquelles l'armateur est tenu de justifier sa capacité financière à couvrir le risque de défaillance de l'entreprise de travail maritime au regard de la prise en charge des soins et d'un rapatriement éventuel (art. L. 5621-17 du code des transports) : pour les mêmes raisons que précédemment, ce décret sera publié après l'entrée en vigueur de la loi *Croissance, activité et égalité des chances économiques*.

### III. TRANSPORTS ET INFRASTRUCTURES

#### ● Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

Cette loi a modifié la gouvernance du système ferroviaire. Elle a réuni au sein d'un gestionnaire d'infrastructures unifié, dénommé SNCF Réseau, les activités auparavant exercées par Réseau ferré de France (RFF), SNCF Infra et la direction des circulations ferroviaires (DCF).

Cet établissement public à caractère industriel et commercial a été intégré à un groupe public ferroviaire, composé d'un EPIC « de tête », la SNCF, et de deux EPIC « filles », SNCF Mobilités, chargée de l'exploitation des services de transport, et SNCF Réseau. La SNCF est chargée du pilotage stratégique du groupe et de missions transversales ou mutualisées.

Deux instances de concertation ont été créées : le Haut comité du système de transport ferroviaire, qui réunit l'ensemble des parties prenantes, et le comité des opérateurs du réseau, composé des représentants des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructures.

Le rôle de l'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) a été renforcé. Son avis conforme sera désormais nécessaire pour les redevances relatives aux prestations offertes dans les gares ou liées à l'accès aux autres infrastructures de service. Ses prérogatives ont été étendues au contrôle de la trajectoire financière de SNCF Réseau, définie dans un contrat conclu avec l'État. L'autorité a été dotée d'une commission des sanctions, composée de trois magistrats.

La loi prévoit aussi l'instauration d'un cadre social commun, applicable à l'ensemble des salariés du secteur ferroviaire. Un décret-socle déterminera les règles relatives à la durée du travail, tandis qu'une négociation collective a été lancée pour la conclusion d'une convention collective de branche.

Plusieurs textes d'application sont **déjà parus** :

- le décret n° 2015-141 du 10 février 2015, qui précise les conditions d'élaboration du statut particulier applicable aux salariés du groupe public ferroviaire composé de la SNCF, de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités ;
- le décret n° 2015-142 du 10 février 2015 relatif au comité central du groupe public ferroviaire et aux commissions consultatives ;
- le décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports ;
- le décret n° 2015-140 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau ;
- le décret n° 2015-139 du 10 février 2015 relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire ;
- le décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités ;
- le décret n° 2015-143 du 10 février 2015 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire ;
- le décret n° 2015-499 du 30 avril 2015 relatif au Haut Comité du système de transport ferroviaire.

D'autres mesures d'application – certaines majeures – sont **encore attendues**, parmi lesquelles :

- à l'article 1<sup>er</sup>, le décret fixant les modalités d'adoption, par le comité des opérateurs du réseau, d'une *charte du réseau* destinée à faciliter les relations entre SNCF Réseau et les membres du comité et à favoriser une utilisation optimale du réseau ferré national ;
- à l'article 2, le décret précisant les formalités à remplir par les entreprises ferroviaires pour le versement de la *contribution locale temporaire*, créée à l'initiative du Sénat pour financer les aménagements extérieurs d'une gare ferroviaire de voyageurs ;
- à l'article 7, le décret précisant les modalités d'application des *transferts de propriété du domaine public ferroviaire au profit des régions* ;
- à l'article 14, le décret fixant le *contenu du rapport annuel devant être transmis par SNCF Mobilités à l'autorité organisatrice de transports*, qui comporte des informations financières sur l'exploitation des services ;
- à l'article 17, le « *décret-socle* » fixant les règles relatives à la durée du travail communes aux entreprises ferroviaires et aux gestionnaires d'infrastructures ;

- à l'article 23, le décret relatif au *service interne de sécurité de la SNCF* ;
- à l'article 32, le décret définissant les conditions dans lesquelles les salariés issus de Réseau ferré de France qui remplissaient les conditions d'embauche au statut lors de leur recrutement peuvent *opter pour le statut*.

Deux rapports sont attendus dans les deux ans suivant la promulgation de la loi :

- à l'article 11, le rapport sur la *trajectoire de la dette de SNCF Réseau* et les solutions qui pourraient être mises en œuvre afin de traiter l'évolution de la dette historique du système ferroviaire ;
- à l'article 29, le rapport relatif à la *gestion des gares de voyageurs* et aux modalités et à l'impact d'un transfert de celle-ci à SNCF Réseau ou à des autorités organisatrices de transport.

Enfin, l'article 38 de la loi a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures de nature législative propres à mettre en cohérence les dispositions législatives existantes avec les modifications apportées par la loi, à abroger les dispositions devenues sans objet à la suite de son entrée en vigueur et à achever la transposition de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, avant le 4 août 2015.

● **Loi organique n° 2014-871 du 4 août 2014 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF**

Cette loi ne nécessite pas de mesure d'application. Il peut toutefois être relevé que les présidents du conseil de surveillance de la SNCF et les deux membres du directoire, nommés par intérim, n'ont toujours pas été entendus par les commissions parlementaires en application de l'article 13 de la Constitution.

● **Loi n° 2013-431 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports**

Plusieurs textes d'application ont été pris au cours de l'année écoulée.

Le décret n° 2014-803 du 16 juillet 2014 a fixé les conditions d'application du *régime juridique du « déplacement d'office »* applicable au propriétaire d'un bateau dont le stationnement illégal perturbe l'utilisation des eaux intérieures, prévu à l'article 24 de cette loi et à l'article L. 4244-1 du code des transports.

Le décret n° 2015-458 du 23 avril 2015 relatif aux mesures nécessaires pour mettre fin au danger ou à l'entrave prolongée que présente un navire abandonné a précisé le régime de *déchéance des droits du propriétaire* défini à l'article 28.



---

Le décret n° 2014-348 du 18 mars 2014 relatif à la *responsabilité civile des propriétaires de navires pour les dommages résultant de la pollution par les hydrocarbures* a été pris en application de l'article 29.

Le décret n° 2014-497 du 16 mai 2014 a précisé les conditions dans lesquelles la compétence de délivrer des certificats d'assurance peut être retirée à un organisme, comme le prévoit également l'article 29.

Le décret n° 2014-881 du 1<sup>er</sup> août 2014 pris pour l'application des dispositions du titre VI du livre V de la cinquième partie du code des transports et relatif aux conditions sociales du pays d'accueil a précisé la liste des documents tenus à disposition des membres de l'équipage et des personnes chargées du contrôle de la législation applicable, comme le prévoit l'article 38 de la loi.

Le décret du 17 janvier 2014 portant nomination du directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a été pris en application de l'article 46.

Deux textes d'application sur douze **restent encore à prendre** :

- L'article 26 a redonné une base légale *aux droits de port établis par le Port autonome de Paris*, qui avait disparu lors de la codification du code des transports. Il complète la liste des ressources du port autonome, en y ajoutant « *les droits de port dont les conditions d'assiette et les modalités d'application et de recouvrement sont fixées par décret en Conseil d'État* ». Ce décret n'a pas encore été pris ;
- À l'article 33, le décret devant fixer les modalités d'exécution de *l'enquête nautique* n'a pas encore été publié.

En outre, **deux rapports** attendus avant la fin de l'année 2014 n'ont pas été publiés :

- le rapport sur les effets de la mise en œuvre de la *taxe poids lourds* et du mécanisme de *majoration du prix du transport routier* instauré par l'article 16, qui est devenu obsolète en raison de l'abandon de cette taxe (celle-ci n'ayant toutefois pas été abrogée *stricto sensu*) ;
- un rapport analysant les conséquences de la réglementation relative à la *circulation des poids lourds de 40 à 44 tonnes* sur le report modal et l'état des infrastructures routières utilisées, prévu à l'article 23.

● **Loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France**

Cette loi importante pour la « relance de la voie d'eau » a été adoptée dans un climat consensuel au Parlement. Son application a fait l'objet d'une évaluation conjointe par votre commission et la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, réalisée par Francis Grignon et Yves Rome<sup>1</sup>.

Trois textes d'application sur vingt-quatre restent encore à prendre :

- à l'article 2, le décret d'application de l'article L. 4312-3-4 du code des transports, qui dispose qu'à l'issue de la période transitoire (de trois ans maximum à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013), le régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail applicable aux agents publics de l'établissement public est défini par un accord collectif conclu avec les représentants de ces personnels ou, à défaut d'accord, par délibération du conseil d'administration de l'établissement ;
- à l'article 5, l'arrêté du ministre chargé des voies navigables réglementant la navigation dans les eaux intérieures des bateaux traditionnels lorsque ceux-ci sont possédés par une association dont seuls les membres ont vocation à embarquer à bord ;
- le décret d'application de l'article 10, qui autorise la reconnaissance d'une organisation interprofessionnelle de la filière fluviale par le ministre des transports.

● **Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris**

L'ensemble des textes d'application ont été pris, à l'exception de deux décrets aujourd'hui considérés comme sans objet par le Gouvernement.

Celui-ci n'a en effet pas souhaité mettre en application le principe du versement d'une *participation à la Société du Grand Paris (SGP) par les établissements publics d'aménagement*, tel que prévu à l'article 13, considérant que le montant de cette recette resterait modeste par rapport à l'investissement global pour le réseau et ne serait mobilisable qu'à long terme. Le rapport de Gilles Carrez sur le financement du réseau du Grand Paris du 30 septembre 2009, évalue sommairement cette ressource à 500 millions d'euros, répartis sur une trentaine de sites et étalés sur 10 à 20 ans au fil de la réalisation des opérations. Le Gouvernement ajoute que cette recette serait incertaine, dans la mesure où elle dépend aussi du développement économique régional et non du seul projet de transport.

Par ailleurs, à l'article 36, le décret fixant les modalités d'application de l'article 1-5 de l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 qui doit préciser

---

<sup>1</sup> « Voies navigables de France : Un canal d'avenir au service du développement durable », rapport n° 724 de MM. Francis Grignon et Yves Rome (Sénat, 2013-2014).

les règles d'organisation et de fonctionnement du *syndicat mixte de transports créé entre l'établissement public de Paris-Saclay et les communes ou leurs groupements compétents en matière de transports* n'est plus considéré comme nécessaire, dans la mesure où le conseil d'administration du syndicat des transports d'Ile-de-France a voté une délégation de compétences aux intercommunalités du plateau de Saclay le 1<sup>er</sup> juin 2011.

Par ailleurs, deux **rappports** demandés au Gouvernement, par amendements du Sénat, n'ont toujours pas été publiés :

- le rapport sur l'application de la *loi sur le Grand Paris (article 2, I)*, prévu pour le 31 décembre 2013, alors que le Gouvernement avait indiqué l'année dernière que **la rédaction de ce rapport était en cours** ;

- le rapport sur la mise en place d'un *réseau à haut niveau de performance* prioritairement affecté au fret ferroviaire entre les grands ports maritimes du Havre et de Rouen, et sur les possibilités de construire de nouvelles installations portuaires le long de la Seine (*article 2, III*), attendu pour le 3 juin 2011.

● **Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports**

Cette loi reste partiellement mise en application, comme cela a été signalé à plusieurs reprises. La réforme ferroviaire, intervenue depuis, a conduit au report de certaines mesures d'application.

Au I, 6°, b) de l'article premier, un décret en Conseil d'État est attendu pour fixer les modalités d'application de l'article 17-1 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Cet article impose, entre autres, une *comptabilité séparée entre l'exploitation des services de transport et la gestion de l'infrastructure ferroviaire*, codifiée à l'article L. 2122-4 du code des transports. Cet article a été complété par l'article 3 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, mais cette modification ne remet toutefois pas en cause l'obligation de prendre un texte d'application. Interrogé à ce sujet, le Gouvernement estime que les dispositions réglementaires du code de commerce sur les modalités de publication des comptes suffisent. Mais celles-ci restent de portée générale et ne précisent pas comment doit s'opérer concrètement cette séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation des services.

À l'article 4, un décret en Conseil d'État devait préciser la composition du *conseil de développement durable du réseau ferré national*, les modalités de désignation de ses membres et ses règles de fonctionnement. Après avoir indiqué les années précédentes que **la réflexion devait s'inscrire dans le cadre de la codification en cours des textes sur les transports**, le

ministère a affirmé l'année dernière que la mise en place de ce conseil serait examinée dans le cadre des travaux sur la réforme ferroviaire. La création, par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, d'un Haut comité du système de transport ferroviaire et d'un comité des opérateurs du réseau rend ce dispositif obsolète.

À l'article 15, un décret en Conseil d'État est prévu pour fixer les conditions dans lesquelles l'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) donne son avis sur les *tarifs des services de transport de voyageurs réalisés à titre exclusif par une entreprise ferroviaire*. L'an dernier, le Gouvernement avait justifié le report de l'adoption de ce décret par la modification à venir des compétences de l'ARAF par la loi portant réforme ferroviaire. Cette disposition n'a cependant pas été modifiée à cette occasion.

À l'article 45, deux décrets en Conseil d'État demeurent à prendre pour l'application des dispositions de l'article, codifiées aux articles L. 6525-3 et L. 6525-5 du code des transports. Le premier doit déterminer *la durée d'heures de vol correspondant à la durée légale du travail effectif*, tandis que le deuxième doit adapter plusieurs dispositions du code du travail aux *contraintes propres des personnels navigants*.

Pour mémoire, deux rapports n'ont jamais été communiqués au Parlement.

À l'article 6, issu d'un amendement sénatorial, **un rapport** du Gouvernement au Parlement devait être remis, six mois après la promulgation de la loi, sur les *modalités et l'impact d'un transfert à Réseau ferré de France des gares de fret, y compris les voies de débord, les entrepôts et les cours de marchandises*, dans le but de **rendre ce transfert effectif avant le 31 décembre 2010**.

À l'article 7, le **Gouvernement était invité à remettre au Parlement, avant la fin de l'année 2009, un rapport** présentant les solutions proposées pour le *remboursement de la dette de Réseau ferré de France*. Ce sujet a été abordé dans le cadre du contrat de performance signé entre l'État et RFF le 3 novembre 2008, mais dans la perspective d'une maîtrise de l'endettement et de son évolution et non d'un remboursement de la dette de RFF.

• **Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF)**

Il n'y a eu **aucune évolution** au cours de l'année écoulée. La loi qui a introduit le registre international français est **de pleine application, à l'exception de l'article 32**, qui définit les conditions d'ouverture temporaire des casinos installés à bord des navires immatriculés au RIF **et de l'article 33**, relatif aux modalités de calcul du produit brut des jeux et aux modalités d'acquittement des prélèvements sur les jeux.

---

L'article 32 avait inséré un article 1-1 à la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos, encadrant l'ouverture de casinos à bord de navires et prévoyant qu'un décret en Conseil d'État en préciserait les règles. Ce décret n'a pas été pris, et l'article 1-1 de la loi de 1907 a été abrogé par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 : dès lors, la réglementation des casinos sur les navires concernés paraît incertaine. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 33 et relatif au prélèvement progressif spécial sur le produit des casinos à bord des navires fait également défaut. D'après le ministère des transports, ces travaux sont suspendus dans l'attente d'une réforme générale du cadre juridique applicable aux casinos, ce dossier relevant du ministère de l'intérieur.

• **Loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État**

Cette réforme, qui décline aux ports ultramarins la réforme portuaire métropolitaine de 2008, est **entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013** : les grands ports maritimes d'outre-mer de Guadeloupe, Martinique, Guyane et de La Réunion ont été créés par décrets en date du 1<sup>er</sup> octobre 2012.

**L'ensemble de la gouvernance est en place** depuis la publication du décret n° 2014-383 du 28 mars 2014 relatif à la composition et au fonctionnement du conseil de coordination interportuaire institué entre les grands ports maritimes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi.

**L'installation des observatoires des prix et revenus** dans les territoires ultramarins, qui nécessitait des mesures d'application prévues à l'article 3, est également effective depuis la publication du décret n° 2013-608 du 9 juillet 2013 relatif aux modalités de désignation des membres de l'observatoire des prix, des marges et des revenus en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et aux îles Wallis et Futuna.

Par conséquent, la seule mesure d'application qui pourrait être manquante est le **décret en Conseil d'État** chargé de définir les conditions dans lesquelles les frais de gestion des **procédures de reconnaissance de la capacité professionnelle et de délivrance des documents** liés au transport public de personnes ou de marchandises sont mis à la charge des candidats, prévu par l'article 9 de la loi (articles L. 1421-3 et L. 1422-4 du code des transports).

Toutefois, cette disposition n'est **applicable que dans le cas où l'État décide d'externaliser cette mission**. Or **toutes les démarches** entreprises en ce sens (consultation, appel à manifestation d'intérêt) **ont été infructueuses**. Le dernier appel à projet, dont les conclusions datent de mi-2014, n'a pas permis de sélectionner un candidat susceptible de présenter des garanties suffisantes de neutralité et de viabilité économique. Le Gouvernement a

donc **décidé de ne pas recourir à cette externalisation**, raison pour laquelle le décret n'a pas été pris. Dans ce contexte, il est légitime de considérer que la loi n° 2012-260 est désormais **totale**ment applicable.

• **Loi n° 2014-742 du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires**

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, dans un **contexte d'urgence** face à la résurgence de la piraterie maritime, **l'ensemble des mesures réglementaires nécessaires a été publié** avant la fin de l'année 2014 :

- l'arrêté du 28 novembre 2014 fixant les **zones dans lesquelles les entreprises privées de protection des navires peuvent exercer leur activité** (art. L. 5442-1 du code des transports) ;
- le décret n° 2014-1415 du 28 novembre 2014 relatif aux conditions d'exercice de l'activité privée de protection des navires (art. L. 616-1, L. 616-2 et L. 616-6 du code de la sécurité intérieure) : **certification des entreprises** privées de protection des navires, **carte professionnelle** des agents, **contrôles à bord** des navires ;
- le décret n° 2014-1416 du 28 novembre 2014 relatif aux modalités d'exercice de l'activité privée de protection des navires (art. L. 5442-5 et L. 5442-6 du code des transports) : **transport, stockage et usage des armes à bord** des navires ;
- le décret n° 2014-1417 du 28 novembre 2014 relatif aux **normes et référentiels** admis en application de l'article L. 616-1 du code de la sécurité intérieure ;
- le décret n° 2014-1418 du 28 novembre 2014 pris pour l'application de l'article L. 5442-1 du code des transports : types de **navires non éligibles** et **circonstances dérogatoires** dans lesquelles ceux-ci peuvent embarquer des agents de protection ;
- le décret n° 2014-1419 du 28 novembre 2014 pris pour l'application des dispositions du titre IV du livre IV de la cinquième partie du code des transports et relatif aux modalités d'exercice de l'activité privée de protection des navires (art. L. 5442-6, L. 5442-7 et L. 5442-12 du code des transports) : **nombre, tenue, armement, droits et obligations** des agents ;
- le décret n° 2015-301 du 17 mars 2015 pris pour l'application de l'article L. 5442-10 du code des transports : **registre d'activité**.

---

#### IV. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Aucune loi récente n'est intervenue dans ce domaine. Deux lois, plus anciennes, néanmoins méritent d'être évoquées.

- **Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique**

**L'application de la loi n'a pas évolué** au cours de la dernière année. Le décret prévu au I de l'article 24 pour fixer les critères d'attribution des aides du **Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT)** n'a pas été pris. Le principal instrument de soutien aux réseaux d'initiative publique reste le Fonds national pour la société numérique (FSN), mis en place en 2010 par convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations pour le Programme national très haut débit. Le dispositif du FSN a été repris dans le cadre du Plan France très haut débit lancé en 2013. Il est donc peu probable que les dispositions nécessaires au fonctionnement du FANT, envisagé comme relais du FSN mais non abondé financièrement, soient prises à l'avenir. **Le reste de la loi est totalement applicable.**

- **Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux**

Comme les années précédentes, **il ne manque qu'une seule mesure d'application de cette loi** : il s'agit du **décret en Conseil d'État**, prévu à l'article 235, pour définir les conditions selon lesquelles l'autorité administrative fixe une limite située à l'embouchure en amont de laquelle les dispositions des II et III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ne s'appliquent pas **aux rives des étiers et des rus**. Ce problème a encore été évoqué par Odette Herviaux et Jean Bizet dans leur rapport d'information sur la loi Littoral<sup>1</sup>. **Il semblerait que l'administration ait renoncé à adopter ce décret**, préférant maintenir un vide juridique plutôt que de s'attaquer à la complexité de la délimitation du champ d'application de la loi Littoral.

En outre, l'article 235 prévoit également la remise d'un **rapport triennal au Parlement sur l'application de la loi Littoral et les mesures spécifiques prises en faveur du littoral**. À l'exception du bilan de 2007<sup>2</sup>, cette disposition n'avait pas été suivie d'effet : le Gouvernement vient enfin de présenter, en octobre 2014, un « État des lieux Mer et Littoral » établi en concertation avec le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML).

---

<sup>1</sup> *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines – Rapport d'information n° 297 du 21 janvier 2014 de Mme Odette Herviaux et M. Jean Bizet, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat (p. 49).*

<sup>2</sup> *Rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral, septembre 2007.*





## COMMISSION DES FINANCES

|  |     |
|--|-----|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....  | 235 |
| <b>ÉLÉMENTS STATISTIQUES</b> .....   | 239 |
| <b>I. L'APPLICATION DES SIX LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2013-2014</b> .....  | 240 |
| A. UN BIAIS STATISTIQUE EN RAISON DE L'APPLICATION DIFFÉRÉE DE L'UNE<br>DES LOIS.....  | 240 |
| B. DEUX LOIS D'APPLICATION DIRECTE .....   | 240 |
| C. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN PROGRESSION .....   | 240 |
| D. DES DÉLAIS DE PUBLICATION DÉGRADÉS .....  | 242 |
| E. TROIS LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE .....   | 242 |
| 1. <i>Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013</i> .....   | 242 |
| 2. <i>Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014</i> .....   | 249 |
| 3. <i>Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014</i> .....   | 260 |
| <b>II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES</b> .....   | 262 |
| A. UNE RÉSORPTION DYNAMIQUE DU STOCK DE MESURES ANCIENNES.....   | 262 |
| B. CINQ LOIS ENTIÈREMENT MISES EN APPLICATION DANS L'ANNÉE.....  | 263 |
| 1. <i>Loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999</i> .....  | 263 |
| 2. <i>Loi de finances pour 2007 du 21 décembre 2006</i> .....  | 263 |
| 3. <i>Loi de finances pour 2009 du 27 décembre 2008</i> .....  | 263 |
| 4. <i>Première loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012</i> .....   | 264 |
| 5. <i>Troisième loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012</i> .....  | 265 |
| C. CINQ LOIS QUI ONT ENREGISTRÉ DE NOUVEAUX TEXTES D'APPLICATION<br>DANS L'ANNÉE.....  | 266 |
| 1. <i>Loi de finances pour 2011 du 29 décembre 2010</i> .....  | 266 |
| 2. <i>Quatrième loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010</i> .....  | 267 |
| 3. <i>Loi de finances pour 2012 du 28 décembre 2011</i> .....  | 268 |
| 4. <i>Loi de finances pour 2013 du 29 décembre 2012</i> .....  | 270 |
| 5. <i>Loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013</i> .....  | 273 |
| D. TROIS LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE<br>D'APPLICATION .....   | 286 |
| 1. <i>Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent<br/>            et de hasard en ligne du 12 mai 2010</i> ..... | 286 |
| 2. <i>Troisième loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011</i> .....  | 286 |
| 3. <i>Loi relative à la création de la BPI du 31 décembre 2012</i> .....   | 287 |
| <b>III. LA GÉNÉRALISATION DE L'ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE<br/>ACCÉLÉRÉE</b> .....  | 287 |

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>IV. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE</b> .....   | 288 |
| 1. <i>Origine des mesures issues de lois antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2013</i> .....                         | 288 |
| 2. <i>Origine des mesures issues de lois de la période de référence</i> .....   | 288 |
| <b>V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT</b> .....  | 289 |
| A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 .....  | 289 |
| B. MOINS DE LA MOITIÉ DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT ONT<br>ÉTÉ PUBLIÉS .....                                 | 290 |
| <b>VI. CONCLUSION : LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DU CONTRÔLE<br/>    DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS</b> ..... | 294 |
| A. EN RAISON DES LACUNES DE L'OUTIL DE CONTRÔLE (LÉGIFRANCE).....   | 294 |
| B. EN RAISON DES TEXTES EUX-MÊMES .....   | 294 |

---

## AVANT-PROPOS

Le présent contrôle de l'application des lois par les commissions permanentes porte sur la **mise en application des textes adoptés entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014 et couvre une période allant au terme d'un délai de six mois suivant la dernière loi promulguée, soit jusqu'au 31 mars 2015.**

En raison du calendrier retenu, **quatre lois sur les six<sup>1</sup>** examinés par la commission des finances<sup>2</sup>, **font l'objet du suivi** de la mise en application des lois du présent rapport :

- loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 ;
- loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence (seule loi d'origine parlementaire du présent contrôle) ;
- loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ;
- loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

**La loi n° 2014-617 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence n'entrera en vigueur qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.** Aussi, afin de ne pas fausser les statistiques, notamment en ce qui concerne les délais de mise en application, **il semble préférable de l'exclure des statistiques.**

Outre ces lois récentes, la commission des finances est chargée de contrôler la mise en application du « stock » des **lois antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2013**, faisant toujours l'objet d'un suivi, qui sont au nombre de **treize**, la plus ancienne étant la loi de finances rectificative pour 1999. **Au total, le champ du présent contrôle porte donc sur dix-sept lois** (contre dix-huit l'année dernière).

---

<sup>1</sup> Deux lois sont d'application directe et ne nécessitent par conséquent aucune mesure d'application : la loi 2014-855 du 31 juillet 2014 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 et la loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public.

<sup>2</sup> Les conventions fiscales et les traités internationaux ne sont pas pris en compte pour le contrôle de l'application des lois.

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire dans les secteurs relevant au fond de la commission des finances (deux dernières législatures et session 2013-2014)**

| 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 6         | 3         | 5         | 4         | 4         |

| 2007-2008 | 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 3         | 6         | <b>5</b>  | 5         | 9         | 9         | 6         |

**Évolution du ratio entre le nombre de mesures attendues\* pour les lois relevant au fond de la commission des finances et le nombre total des mesures attendues pour l'ensemble des lois (deux dernières législatures)**

| 2002-2003         | 2003-2004        | 2004-2005        | 2005-2006        | 2006-2007        |
|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 124/559 =<br>22 % | 78/699 =<br>11 % | 93/670 =<br>14 % | 65/454 =<br>14 % | 87/548 =<br>16 % |

| 2007-2008        | 2008-2009        | 2009-2010                | 2010-2011           | 2011-2012           | 2012-2013         |
|------------------|------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| 61/395 =<br>15 % | 63/615 =<br>10 % | <b>78/670 =<br/>21 %</b> | 154/540 =<br>28,5 % | 104/482 =<br>21,5 % | 182/491 =<br>37 % |

\* à l'exception des mesures devenues sans objet au cours de la session considérée

Le champ du dernier contrôle de la **seule commission des finances** représentait **37 % des mesures attendues toutes commissions confondues.**

Tableau statistique sur la mise en application des lois dont la commission des finances a été saisie au fond

|  | Loi contrôlée    | Mesures attendues initialement | Mesures attendues lors du dernier contrôle | Nouvelles mesures (lois de la session) | Mesures prises dans l'année | Devenues sans objet | Restent en attente | Taux de mise en application global |
|--|------------------|--------------------------------|--|--|-----------------------------|---------------------|--------------------|------------------------------------|
| 1. Lois antérieures                        | 99-1173          | 19                             | 4  |  | 4                           | 0                   | 0                  | 100%                               |
|  | 2006-1666        | 28                             | 2  |  | 0                           | 2                   | 0                  | 100%                               |
|  | 2008-1425        | 24                             | 1  |  | 0                           | 1                   | 0                  | 100%                               |
|  | 2010-476         | 30                             | 1  |  | 0                           | 0                   | 1                  | 97%                                |
|  | 2010-1657        | 66                             | 2  |  | 1                           | 0                   | 1                  | 98%                                |
|  | 2010-1658        | 53                             | 7  |  | 0                           | 1                   | 6                  | 89%                                |
|  | 2011-1977        | 44                             | 10   |  | 3                           | 0                   | 7                  | 84%                                |
|  | 2011-1978        | 28                             | 2  |  | 0                           | 0                   | 2                  | 93%                                |
|  | 2012-354         | 10                             | 1  |  | 1                           | 0                   | 0                  | 100%                               |
|  | 2012-1509        | 26                             | 6  |  | 0                           | 1                   | 5                  | 81%                                |
|  | 2012-1510        | 45                             | 7  |  | 4                           | 3                   | 0                  | 100%                               |
|  | 2012-1559        | 5                              | 1  |  | 0                           | 0                   | 1                  | 80%                                |
| 2013-672                                   | 79               | 63                             |  | 40                                     | 5                           | 18                  | 77%                |                                    |
| <b>Total 1</b>                             |                  | <b>457</b>                     | <b>107</b>                                 |  | <b>53</b>                   | <b>13</b>           | <b>41</b>          | <b>91,0%</b>                       |
| 2. Lois de la session                      | 2013-1279 LFR 13 |                                |  | 46                                     | 30                          | 2                   | 14                 | 70%                                |
|  | 2013-1278 LF 14  |                                |  | 43                                     | 27                          | 0                   | 16                 | 63%                                |
|  | 2014-891 LFR 14  |                                |  | 12                                     | 6                           | 3                   | 3                  | 75%                                |
|  | 2014-617 CBI     | (entrée en vigueur 01/01/2016) |  | 14                                     | 0                           | 0                   | 14                 | 0%                                 |
| <b>Total 2 (hors loi n° 2014-617)</b>      |                  |                                |  | <b>101</b>                             | <b>63</b>                   | <b>5</b>            | <b>33</b>          | <b>67%</b>                         |
| <b>Total 2 (y compris loi n° 2014-617)</b> |                  |                                |  | <b>115</b>                             | <b>63</b>                   | <b>5</b>            | <b>47</b>          | <b>59%</b>                         |
| <b>Total général</b>                       |                  | <b>208</b>                     | 107  | 101                                    | 116                         | 18                  | 74                 | 64,4%                              |
| <i>Taux d'application global</i>           |                  | <b>558</b>                     |  |  |                             |                     | 74                 | <b>86,7%</b>                       |

NB : Ces statistiques ne comprennent pas les demandes de rapport du Gouvernement au Parlement figurant dans les lois



---

## ÉLÉMENTS STATISTIQUES

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, **134 textes d'application** ont été pris ou sont devenus sans objet au cours de la période considérée, soit un **nombre comparable à celui de l'année précédente** (139 mesures prises ou devenues sans objet lors de l'année parlementaire 2012-2013).

Ce chiffre représente **64,4 % des 208<sup>1</sup> mesures en attente au début du contrôle** (107 anciennes, concernant les lois antérieures, et 101 nouvelles, relatives aux lois de la période considérée)<sup>2</sup>.

Pour la session 2013-2014, on constate :

– *S'agissant du stock :*

- **une résorption très forte** : 66 mesures ont été prises ou sont devenues sans objet, soit 61,7 % des 107 mesures anciennes attendues, alors même que celles-ci étaient beaucoup plus nombreuses, en raison du basculement dans le stock de la loi de séparation et de régulation bancaire (63 mesures à elle seule). En comparaison, l'an dernier 28 mesures sur 58 avaient été prises ou étaient devenues sans objet dans l'année, soit **48,3 %** du total ;

- la **sortie du champ du contrôle des 3 lois les plus anciennes** (1999, 2006 et 2008).

– *S'agissant des lois de la période :*

- le **taux de mise en application des lois promulguées augmente en proportion** par rapport à l'an dernier (**67 %** contre 58 %). Toutefois, il concerne un nombre plus faible de mesures publiées (68 contre 111 mesures en 2012-2013) ;

- les délais de publication sont fortement dégradés et **plus de la moitié des textes publiés (55,6 %)** ont dépassé le délai de 6 mois.

À l'issue de ce contrôle **74 mesures** sont toujours en attente (contre 107 mesures lors du précédent contrôle).

---

<sup>1</sup> 60,3 % des 222 mesures attendues si l'on prend en compte la loi n° 2014-617 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

<sup>2</sup> Les chiffres du présent document excluent les demandes de rapports du Gouvernement au Parlement. Ces demandes de rapport font l'objet d'un examen spécifique dans une sous-partie ci-après. Seules figurent les mesures réglementaires nécessaires à l'entrée en vigueur de dispositifs législatifs.

## I. L'APPLICATION DES SIX LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2013-2014

### A. UN BIAIS STATISTIQUE EN RAISON DE L'APPLICATION DIFFÉRÉE DE L'UNE DES LOIS

La loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, seule loi d'origine parlementaire examinée par la commission des finances au cours de la session, prévoit 14 mesures d'application.

Cependant, aucune de ces mesures n'a été prise puisque **cette loi n'entrera en vigueur qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016**. Aussi paraît-il préférable d'apprécier la mise en application des lois de la session, sans tenir compte de ce texte.

### B. DEUX LOIS D'APPLICATION DIRECTE

D'un point de vue statistique, les **lois d'application directe** doivent être distinguées des lois intégralement mises en application.

Comme l'an dernier, **deux lois** examinées au fond par la commission des finances **sont d'application directe** et ne nécessitent donc aucune mesure réglementaire pour leur mise en œuvre : la loi n° 2014-855 du 31 juillet 2014 de règlement du budget de l'année 2013 et la loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public.

### C. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN PROGRESSION

Le taux global de mise en application des lois de la période, hors loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, progresse par rapport à l'an dernier.



**Mise en application des lois promulguées au cours de chaque session depuis 2010  
(à l'exclusion des rapports)**

|  | 2013-2014   | 2012-2013   | 2011-2012   | 2010-2011   |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi | 101         | 190         | 118         | 161         |
| <i>y compris loi n° 2014-617</i>   | 115         |             |             |             |
| entrées en application   | 63          | 103         | 76          | 102         |
| devenues sans objet  | 5           | 8           | 14          | 7           |
| restant à mettre en application  | 33          | 79          | 28          | 52          |
| <b>Taux de mise en application global</b>  | <b>67 %</b> | <b>58 %</b> | <b>76 %</b> | <b>68 %</b> |
| <i>Taux de mise en application global y compris loi n° 2014-617</i>                | 59 %        | -           | -           | -           |

Sur six lois examinées au fond par la commission au cours de la période (hors conventions fiscales), **quatre nécessitent des mesures d'application. Parmi elles, une loi n'est pas encore entrée en vigueur, ce qui porte à 3 le nombre de lois de la session 2013-2014 concernées par le présent contrôle.**

La période de référence, du 1<sup>er</sup> octobre 2013 au 31 mars 2015, se caractérise par un **taux de mise en œuvre bien plus important que lors du précédent contrôle (67 % contre 58 %)**. Il est vrai que l'an dernier, le **nombre considérable de mesures attendues (190) avait grandement expliqué la faiblesse du taux d'application des lois de la session. Néanmoins, le nombre de mesures attendues pour cette année reste élevé (101), attestant d'une performance tout-à-fait satisfaisante.**

Pour mémoire, les taux de mise en application des lois de chaque année parlementaire, à l'issue de celle-ci, pour les deux législatures précédentes, étaient les suivants :

| Année parlementaire                  | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Taux de mise en application          | 8 %       | 57 %      | 49 %      | 46 %      | 47 %      | 53 %      | 40 %      | 65 %      | 68 %      | 76 %      | 58 %      |
| Nombre de mesures restant en attente | 110       | 28        | 45        | 34        | 46        | 29        | 38        | 28        | 52        | 28        | 79        |

### D. DES DÉLAIS DE PUBLICATION DÉGRADÉS

En ce qui concerne les mesures d'application attendues pour les lois promulguées lors de la période du présent contrôle, on observe **une forte dégradation des délais de publication**. En effet, **seules 44,4 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'elles appliquent (contre près de 73 % l'an dernier), conformément au délai prescrit par la circulaire primo-ministérielle du 1<sup>er</sup> juillet 2004.

#### Délais de parution des mesures prises en application des lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2013-2014

| Nombre de mesures prises dans un délai : |           | Soit          | Pour mémoire 2012-2013 |               | Pour mémoire 2011-2012 |              |
|--|-----------|---------------|------------------------|---------------|------------------------|--------------|
|  |           |               |                        | Soit          |                        | Soit         |
| - inférieur ou égal à 1 mois             | 1         | <b>44,4 %</b> | 9                      | <b>72,8 %</b> | 15                     | <b>62 %</b>  |
| - de plus d'1 mois à 3 mois              | 7         |               | 16                     |               | 12                     |              |
| - de plus de 3 mois à 6 mois             | 20        |               | 50                     |               | 20                     |              |
| - de plus de 6 mois à 1 an               | 22        | 34,9 %        | 28                     | 27,2 %        | 29                     | 38 %         |
| - de plus d'1 an                         | 13        | 20,6 %        | <b>0</b>               | -             | <b>0</b>               | -            |
| <b>Total</b>                             | <b>63</b> | <b>100 %</b>  | <b>103</b>             | <b>100 %</b>  | <b>76</b>              | <b>100 %</b> |

### E. TROIS LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE

**Aucune des trois lois** nécessitant des mesures d'application et entrées en vigueur au cours de la session **n'a été entièrement mise en application dans l'année**.

#### 1. Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013

46 mesures étaient attendues, 2 sont devenues sans objet et 30 ont été prises, parmi lesquelles :

- à l'article 10 (*Obligations déclaratives relatives aux contrats d'assurance-vie*), le **décret n° 2015-362 du 30 mars** relatif aux obligations déclaratives des entreprises d'assurance et organismes assimilés a pour objet de définir le contenu et les modalités des obligations déclaratives nouvelles destinées à l'application de l'article 1649 *ter* du code général des impôts. Le texte entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ;

---

- à l'article 32 (*Mise en œuvre des mesures fiscales du « plan bois »*), le **décret n° 2014-1114 du 2 octobre 2014** relatif aux obligations déclaratives attachées au crédit d'impôt mentionné à l'article 200 *quindecies* du code général des impôts fait suite aux annonces gouvernementales du « plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois », présenté le 17 octobre 2013 par le ministre de l'agriculture et le ministre du redressement productif. Il s'agit d'aménager le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI), en le transformant en crédit d'impôt ;

- à l'article 38 (*Majoration du taux du crédit d'impôt cinéma au profit de certaines œuvres cinématographiques*), le **décret n° 2015-307 du 17 mars 2015** relatif au crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles **fixe l'entrée en vigueur** de la hausse du taux du crédit d'impôt à 30 % pour les films dont le budget de production est inférieur à 4 millions d'euros **au 20 mars 2015** ;

- à l'article 41 (*Aménagement du régime du droit de francisation et de navigation*), le **décret n° 2014-1536 du 18 décembre 2014** modifiant le décret n° 2007-1262 du 21 août 2007 définissant certaines exonérations du droit annuel de francisation et de navigation prévoit que le label « bateau d'intérêt patrimonial » (BIP), qui permet aux bateaux qui l'obtiennent d'être exonérés du droit de francisation et de navigation, est délivré par un arrêté conjoint du ministre chargé des douanes, du ministre chargé de la mer et du ministre chargé de la culture pour une durée de cinq ans renouvelable. La demande de labellisation est instruite par l'association « Patrimoine maritime et fluvial », dont les propositions sont ensuite examinées par une commission d'agrément. Seuls les bateaux ayant reçu un avis favorable de la commission d'agrément peuvent se voir accorder le label BIP ;

- l'article 55 (*Aménagement de la part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères*) prévoit une prolongation, en 2013, de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) dont ont bénéficié au titre des années 2010 à 2012 les auto-entrepreneurs qui ont créé leur activité en 2009 ou 2010. Il prévoit également que cette exonération est prise en charge par l'État à hauteur de 50 % et par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Aussi, les attributions au titre de la fiscalité locale versées en 2014 aux communes et EPCI concernés sont diminuées de la part qu'ils prennent en charge. En application de cette disposition, l'**arrêté du 14 août 2014** pris pour l'application en 2014 des dispositions prévues à l'article 55 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 prévoit de diminuer ces attributions de 50 035 373 euros, soit un montant effectif de prise en charge légèrement inférieur à l'estimation initiale (de l'ordre de 60 millions d'euros) ;

### **Article 58 : Instauration d'une contribution au profit de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)**

L'article 58 a fixé, pour l'année 2014, la valeur des coefficients multiplicateurs permettant de calculer le montant de la contribution spéciale instituée au profit de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

L'article 58 prévoit qu'un arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget fixe ces coefficients « dans les fourchettes » que l'article précité fixe. Par dérogation, en 2014, les coefficients ont été fixés par la loi de finances rectificative pour 2013.

L'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2014 fixant les valeurs des coefficients multiplicateurs mentionnés au 3 de l'article 58 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 met en œuvre ces dispositions, en fixant ces coefficients pour les années 2015 à 2017.

Les valeurs des coefficients correspondent bien aux « fourchettes » définies par l'article 58 de la LFR. L'article 58 prévoit également que « le coefficient retenu tient compte des besoins de financement de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs ainsi que de la quantité estimée et de la toxicité des colis de déchets radioactifs dont la solution de gestion à long terme est le stockage en couche géologique profonde ».

L'arrêté s'appuie sur une logique triennale afin de donner une visibilité à l'ANDRA ; toutefois, il s'agit de prévisions qui pourront être révisées si nécessaire, afin de garantir que l'ANDRA disposera bien des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Les montants prévisionnels de la contribution spéciale pour les années 2015, 2016 et 2017, tels que fixés par l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2014, s'élèvent à 101 millions d'euros en 2015, 133 millions d'euros en 2016 et 144 millions d'euros en 2017.

### **Article 59 : Évolution de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)**

L'article 59 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, prévoit que, pour les opérateurs soumis à des charges imputables aux missions de service public définies aux articles L. 121-7 et L. 121-8 du code de l'énergie, si le montant de la compensation des charges effectivement perçu est inférieur (ou supérieur) au montant constaté des charges subies, il en résulte une charge (ou un produit) qui porte intérêt à un taux fixé par décret.

Le décret n° 2014-1136 du 7 octobre 2014 modifiant le décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004 relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité prévoit qu'un taux de 1,72 % est appliqué à la moyenne du déficit ou de l'excédent de compensation constaté et que la charge ou le produit qui en résulte est pris en compte au titre des charges à compenser à cet opérateur pour l'année suivante.

L'article 59 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 propose par ailleurs un dispositif spécifique pour le règlement des arriérés accumulés par Électricité de France (EDF) jusqu'au 31 décembre 2012. Il prévoit que la compensation due à EDF au titre de l'article L. 121-10 du code de l'énergie afin de compenser ses charges imputables aux missions de service public soit exceptionnellement majorée d'un montant fixé par arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget correspondant aux coûts de portage engendrés par le retard de compensation des charges qu'elle a supportées jusqu'au 31 décembre 2012.

L'arrêté du 18 septembre 2014 relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité et pris en application de l'article 59 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 fixe le montant de cette majoration à 627 millions d'euros. Cela représente une somme de l'ordre de 1,60 euro par mégawattheure en termes de contribution unitaire pour le consommateur. Il s'agit de la traduction de l'accord conclu entre l'État et EDF en janvier 2013 en vue de solder le déficit de compensation d'EDF.

- à l'article 74 (*Expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation*), l'arrêté du 18 décembre 2014 fixant la liste des départements d'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation prévue à l'article 74 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 ;

- l'article 75 (*Garantie par l'État du programme d'émissions obligataires de l'Unedic pour l'année 2014*) de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 prévoit la possibilité pour le ministre chargé de l'économie d'accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unedic au cours de l'année 2014, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond global en principal de 8 milliards d'euros. À l'initiative de Christian Eckert, alors rapporteur général, la commission des finances de l'Assemblée nationale avait adopté un amendement tendant à réduire le montant de ce plafond en le fixant à 7 milliards d'euros. Néanmoins, à la demande du Gouvernement, cet amendement avait été retiré et l'Assemblée nationale avait maintenu le plafond de 8 milliards d'euros. L'arrêté du 29 janvier 2014 accordant la garantie de l'État aux emprunts obligataires émis par l'Unedic prend en compte les dernières estimations disponibles sur les besoins de l'Unedic en prévoyant la possibilité pour l'association de bénéficier de la garantie de l'État pour les obligations émises en 2014 sur un encours maximum en principal de 7 milliards d'euros auquel s'ajoutent les intérêts et les frais y afférents ;

- à l'article 83 (*Constitution du droit à pension pour les services accomplis dans la fonction publique de Nouvelle-Calédonie*), le décret n° 2014-961 du 22 août 2014 portant coordination entre les régimes de retraite applicables aux fonctions publiques de droit commun et de la Nouvelle-Calédonie était prévu afin de faire coïncider l'entrée en vigueur de cet article avec celle de l'accord. L'article 83 de la loi vise à exclure les services accomplis dans la fonction publique de la Nouvelle Calédonie pour la constitution du droit à pension à compter de l'entrée en vigueur de l'accord de coordination entre les régimes de retraite applicables aux fonctions publiques de droit commun (FPE, CNRACL...) et de la Nouvelle-Calédonie. Le décret prévoit une entrée en vigueur simultanée de l'article et de l'accord de coordination le 1<sup>er</sup> septembre 2014. Il précise également que les services accomplis dans la fonction publique de la Nouvelle Calédonie sont pris en compte pour la constitution des droits à pension uniquement pour les agents titularisés dans la fonction publique « de métropole » ou nommés magistrats avant l'entrée en vigueur de l'accord ;

- le III de l'**article 89** (*Financement des missions de préfiguration de la métropole du Grand Paris et de la métropole d'Aix Marseille Provence*) prévoyait un décret précisant les conditions d'application de l'article, relatif au financement des missions de préfiguration des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence. Ce décret est devenu sans objet car les dispositions législatives étant suffisamment précises, **aucune disposition réglementaire n'a été nécessaire pour appliquer la loi**. C'est ainsi que 2,5 millions d'euros ont été prélevés en 2014 comme en 2015 sur la DGF des communes et des EPCI pour financer les missions de préfiguration ;

**Article 88 : Dispositions transitoires relatives au changement de statut juridique du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)**

La loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'audiovisuel public a modifié le statut du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), autorité administrative indépendante (AAI) devenant autorité publique indépendante (API) dont un programme budgétaire spécifique retracera les dépenses.

La loi précitée ayant été promulguée en fin d'année 2013, l'article 99 de la loi de finances rectificative pour 2013 a prévu un régime budgétaire et comptable transitoire afin de l'adapter, sans précipitation, au cours de l'année 2014.

Le décret n° 2013-1282 du 29 décembre 2013 pris pour l'application de l'article 88 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 prévoit que malgré son statut d'API, certaines dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) s'appliquent au CSA ; « sur proposition du président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le ministre chargé du budget met fin par arrêté à la période transitoire ».

Le décret précise donc utilement le régime comptable applicable au CSA, conformément à l'article 88 de la loi de finances rectificative pour 2013.

En outre une **mesure prise non attendue** mérite un développement particulier. Il s'agit du **décret n° 2014-1758 du 31 décembre 2014 relatif au dispositif d'amorçage applicable aux sociétés coopératives de production**.

Ce décret est pris pour l'application de l'article 16 de la loi n° 2013-1279 et de l'article 27 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (dont la commission des affaires économiques a été saisie au fond).

Il prévoit que, en cas de transformation d'une société en société coopérative de production (SCOP), « *les statuts de la société stipulent que les associés non coopérateurs s'engagent à céder ou à obtenir le remboursement d'un nombre de titres permettant aux associés coopérateurs permettant d'atteindre le seuil de détention de 50 % du capital au plus tard le 31 décembre de la septième année suivant celle de la transformation* ». Une copie des statuts est transmise par la SCOP à l'administration fiscale dans le mois qui suit leur adoption.

Ces dispositions permettent aux jeunes SCOP de bénéficier d'avantages fiscaux (dispositif d'amorçage) alors même que les associés coopérateurs ne détiennent pas la majorité du capital.

14 mesures restent en attente :

| Article | Objet  | Mesure prévue | Dispositif   | Commentaire   |
|---------|--|---------------|--|---|
| 18      | Aménagement des avantages « Madelin » et « ISF-PME » pour améliorer l'efficacité des fonds FCPI/ FIP | Décret        | Conditions de refus d'agrément de la constitution d'un fonds commun de placement dans l'innovation par l'AMF (période, seuil de souscription et seuil de montant d'actifs) (Art 214-30 du code monétaire et financier) | Ce décret s'appliquera aux demandes d'agrément de constitution de fonds déposées à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2017. Compte tenu de cette échéance, il n'a donc pas encore été pris. |
|         |  | Décret        | Conditions de refus d'agrément de la constitution d'un fonds commun de placement dans l'innovation par l'AMF (période, seuil de souscription et seuil de montant d'actifs) (Art 214-31 du code monétaire et financier) | Ce décret s'appliquera aux demandes d'agrément de constitution de fonds déposées à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2017. Compte tenu de cette échéance, il n'a donc pas encore été pris. |
| 23      | Mesures de modernisation et de mise en conformité communautaire en matière douanière                 | Décret        | Détermination des éléments justificatifs pour l'exonération aux taxes  | Ce décret est toujours en cours d'élaboration, il devrait être publié avant la fin du premier semestre 2015.  |
| 27      | Abaissement du seuil d'éligibilité au crédit d'impôt jeux vidéo                                      | Décret        | Fixation de la date d'entrée en vigueur (au plus tard 1 <sup>er</sup> janvier 2015)  | Ce décret est prêt et devrait être transmis pour contreseings (ministre de la culture et ministre de l'économie, des finances et de l'industrie prochainement).                             |
| 28      | Extension des dépenses éligibles au crédit d'impôt jeux vidéo  | Décret        | Fixation de la date d'entrée en vigueur (au plus tard 1 <sup>er</sup> janvier 2015)  | Ce décret est prêt et devrait être transmis pour contreseings (ministre de la culture et ministre de l'économie, des finances et de l'industrie prochainement).                             |

| Article | Objet  | Mesure prévue            | Dispositif  | Commentaire   |
|---------|--|--------------------------|---|---|
| 30      | Mesures de modernisation des impositions dont les recettes sont affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée                | Décret                   | Fixation de la date d'entrée en vigueur   | Ce décret n'a toujours pas été pris dans l'attente de la réponse de la Commission européenne permettant de regarder le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.   |
| 47      | Adaptation des dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels  | Décret en Conseil d'État | Condition de publication et de notification des décisions de la commission départementale des valeurs locatives et des locaux professionnels (secteurs, tarifs et coefficients) | Réunis en un seul décret, soumis au Comité des finances locales en février 2015.<br>En cours de publication.  |
|         |  | Décret en Conseil d'État | Modalités d'application de la procédure d'évaluation  |   |
|         |  | Décret en Conseil d'État | Conditions d'applications du VII de l'article 34 (commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels)  |   |
| 61      | Modification de la redevance pour les contrôles liés à la circulation intracommunautaire et à l'exportation dans le domaine phytosanitaire | Arrêté                   | Modalités de calcul de la redevance (ministres chargés de l'agriculture et du budget)   | Selon le Gouvernement, la publication du texte est prévue en 2015.  |
| 77      | Nouvelles modalités d'intervention publique en matière d'assurance-crédit de court terme   | Décret en Conseil d'État | Modalités d'application du 1° de l'article L 432-2 du code des assurances   | Selon la COFACE, ce décret n'est pas sorti. Les assureurs-crédits privés ont travaillé sur un schéma et un projet de traité de réassurance afin de maintenir des couvertures sur des pays dans lesquels les assureurs de marché se retirent et fait des propositions via la FFSA à Bercy. À ce jour, le projet, côté privé, reste en attente d'une réponse. |



| Article | Objet   | Mesure prévue            | Dispositif   | Commentaire   |
|---------|---|--------------------------|--|---|
| 84      | Régime de cotisation « retraite » des fonctionnaires français détachés à l'étranger | Décret en Conseil d'État | Conditions de remboursement des cotisations versées pendant la période de détachement (fonction publique d'État)       | Ces mesures seront prises dans un décret unique dont la publication est prévue d'ici la fin du premier semestre 2015. |
|         |   | Décret en Conseil d'État | Conditions de remboursement des cotisations versées pendant la période de détachement (fonction publique territoriale) |   |
|         |   | Décret en Conseil d'État | Conditions de remboursement des cotisations versées pendant la période de détachement (fonction publique hospitalière) |   |

## 2. Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

43 mesures étaient attendues, 27 ont été prises parmi lesquelles :

- à l'article 9 (*Application du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans*), introduit par amendement à l'Assemblée nationale, qui prévoit, afin d'encourager la rénovation thermique dans le secteur du logement, de soumettre au taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 5,5 % les travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements de plus de deux ans : ces travaux portent sur la pose, l'installation et l'entretien des matériaux et équipements mentionnés au 1 de l'article 200 *quater* du code général des impôts, sous réserve que ces matériaux et équipements respectent des caractéristiques techniques et des critères de performances minimales qui seront fixés par arrêté du ministre chargé du budget. **L'arrêté du 9 septembre 2014** pris pour l'application du 1 de l'article 278-0 *bis* A du code général des impôts relatif au taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique portant sur des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans indique que les caractéristiques techniques et critères de performances minimales que doivent respecter les matériaux et équipements visés sont les mêmes que ceux fixés pour les matériaux et équipements mentionnés au 1 de l'article 200 *quater* du code général des impôts ;

- à l'article 34 (*Suppression progressive de la défiscalisation des biocarburants et modification du régime de TGAP biocarburants*), **l'arrêté du 21 mars 2014** fixant la liste des biocarburants éligibles à la minoration de TGAP, précisant les modalités du double comptage des biocarburants et des bioliquides et fixant la liste des biocarburants et bioliquides dispensés de respecter les critères de durabilité définis à l'article L. 661-5 du code de

---

l'énergie précise que la liste des biocarburants éligibles à la minoration de la TGAP concerne comme auparavant les biocarburants essence et gazole, produits par les unités ayant reçu un agrément ministériel. La liste des matières premières permettant de produire des biocarburants pris en compte pour le double de leur valeur réelle exprimée en quantité d'énergie renouvelable incorpore en plus les marcs de raisin et lies de vin. Par ailleurs, l'arrêté modifie la procédure permettant à un opérateur économique de faire agréer son unité de production de biocarburant, en prévoyant que la commission interministérielle d'examen des demandes d'adhésion des opérateurs économiques au système national définie à l'article 6 de l'arrêté du 23 novembre 2011 relatif à la durabilité des biocarburants et des bioliquides émette un avis préalablement à la décision ;

- à l'article 40 (*Compensation aux collectivités territoriales de la prise en charge de la prime d'apprentissage*) et à l'article 140 (*Mise en place d'une prime d'apprentissage*), l'arrêté du 3 novembre 2014 pris en application du III de l'article 40 de la loi n° 2013 1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 et constatant les montants provisionnels des compensations dues aux régions, à la collectivité territoriale de corse et au département de Mayotte prévues aux III et V de l'article 140 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 procède à la fixation des montants prévus à l'article 40 de la loi du 29 décembre 2013 n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ;

Le I de l'article 140 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 prévoit en effet la mise en place d'une prime pour l'apprentissage, ciblée sur les entreprises de moins de 11 salariés et versée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, par les régions et la collectivité territoriale de Corse en remplacement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF). Aux termes du III de l'article 140 précité, la prise en charge de cette prime est compensée par l'État. Le IV de l'article 140 précité prévoit qu'une prime équivalant à l'indemnité compensatrice forfaitaire soit versée, à titre transitoire, aux entreprises ayant recruté un apprenti avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le V de cet article précise que cette prime fait également l'objet d'une compensation par l'État.

- l'article 41 (*Affectation de nouvelles ressources dynamiques aux régions en substitution de la dotation générale de décentralisation liée à la formation professionnelle*) a prévu d'attribuer aux régions, au titre de leurs compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, 600,7 millions d'euros de frais de gestion jusqu'alors perçus par l'État. Il s'agit des frais de gestion perçus au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et, à titre subsidiaire, « dans des conditions prévues par décret », au titre de la taxe d'habitation car il existe plusieurs types de frais de gestion relatifs à la taxe d'habitation. L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2014-1224 du 21 octobre 2014 relatif au reversement aux régions d'un montant représentatif des frais d'assiette, de recouvrement,

de non valeurs et de dégrèvement dus par les redevables de la taxe d'habitation fixe un ordre de priorité pour recourir aux frais de gestion relatifs à la taxe d'habitation permettant d'obtenir la somme de 600,7 millions d'euros précitée. L'article 2 prévoit qu'au sein de chacune des catégories de frais de gestion, il est « *recouru prioritairement à ceux afférents aux impositions revenant aux communes* », avant ceux relevant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

- **l'article 48** (*Prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau*) opère un prélèvement de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau. Le prélèvement est opéré en deux fois (30 % avant le 30 juin 2014 et 70 % avant le 30 novembre 2014). La répartition du prélèvement entre les différentes agences est fixée par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, au prorata de leur part respective dans le produit prévisionnel total pour 2014 des redevances de l'eau. **L'arrêté du 23 juin 2014** relatif à la mise en œuvre du prélèvement prévu à l'article 48 précise, conformément à la volonté du législateur, la répartition du prélèvement de 210 millions d'euros entre les différentes agences de l'eau, « *au prorata de leur part respective dans le produit prévisionnel total pour 2014 des redevances prévues par l'article L. 213-10 du code de l'environnement* ». En revanche, l'arrêté ne fait aucune mention de la condition, ajoutée par voie d'amendement parlementaire, selon laquelle le prélèvement ne doit pas « *remettre en cause les programmes de préservation et de reconquête de la biodiversité et l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau* ». Aucune information ni aucune donnée chiffrée ne sont fournies pour savoir si la répartition proposée respecte cette condition. La publication de l'arrêté a nécessité près de six mois, intervenant juste avant le premier prélèvement censé intervenir avant le 30 juin 2014 ;

- **à l'article 51** (*Contribution des chambres de commerce et d'industrie à l'effort de rétablissement des comptes publics et rétrocession aux entreprises de la baisse du plafond de leurs taxes affectées*), un décret en Conseil d'État était attendu en vertu de l'article 1600 du code général des impôts, qui prévoit les conditions de conclusion de la convention d'objectifs et de moyens entre chaque chambre de commerce et d'industrie (CCI) de région et l'État et entre la chambre de commerce et d'industrie de Mayotte et l'État à compter de 2013 ;

**La parution de ce décret a tardé**, notamment en raison des négociations sur la baisse du plafond de la taxe affectée aux CCI dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. **La mobilisation du Sénat a permis d'accélérer les choses**. Le décret n° 2014-1333 a donc été signé le **5 novembre 2014**. Les COM des CCIR sont en cours de signature et beaucoup devraient être adoptées dans les prochaines semaines par les assemblées consulaires.

---

- **l'article 74** (*Réforme du crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD) et aménagement de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ)*) réforme le crédit d'impôt développement durable (CIDD) et l'éco-PTZ. L'une de ses dispositions introduit un principe d'éco-conditionnalité pour l'éco-PTZ, indiquant expressément qu'un décret fixe les critères de qualification exigés des entreprises amenées à réaliser certains types de travaux. Cette mesure vise à donner les moyens de mettre en œuvre l'engagement de l'État figurant dans la charte d'engagement relative à la « Reconnaissance des entreprises Grenelle environnement », selon lequel, à terme, seuls les travaux réalisés par des entreprises satisfaisant des critères de qualification seront éligibles aux dispositifs. Cette disposition constitue le pendant, pour l'éco-PTZ, d'une disposition similaire introduite par l'article 81 de la loi de finances initiale pour 2012 pour le CIDD, qui renvoie aussi à un décret pour définir les travaux pour lesquels est exigé le respect des critères de qualification de l'entreprise ;

Le **décret n° 2014-812 du 16 juillet 2014** pris pour l'application du second alinéa du 2 de l'article 200 *quater* du code général des impôts et du dernier alinéa du 2 du I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts précise utilement les critères de qualification exigés pour la réalisation de certains travaux liés à l'éco-PTZ, conformément à l'article 74 de la loi de finances pour 2014. Sa rédaction a été élaborée en lien avec les professionnels du bâtiment et de la rénovation énergétique. Elle a nécessité une longue concertation, ce qui explique sa parution tardive.

- **aux articles 78 et 135** (*Institution d'un Fonds de solidarité pour les départements d'Île-de-France*), le **décret n° 2014-503 du 19 mai 2014** relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales définit précisément les critères utilisés pour répartir, au sein de chaque échelon, la **baisse de la dotation globale de fonctionnement** (DGF). Ainsi, il définit les recettes réelles de fonctionnement des communes prises en compte dans la répartition de la baisse de DGF des communes. La loi de finances pour 2015 a d'ailleurs prévu d'en exclure les recettes exceptionnelles pour éviter des effets non voulus. S'agissant des départements, pour lesquels la baisse est péréquée, le présent décret précise que le revenu pris en compte est le revenu fiscal de référence et il définit le revenu moyen par habitant des départements. Par ailleurs, il modifie plusieurs articles du code général des collectivités territoriales relatifs à la **dotation de développement urbain** (DDU) afin de prendre en compte son augmentation de 25 millions d'euros en 2014 et ses nouvelles modalités de répartition. Sont également modifiés les articles réglementaires du code général des collectivités territoriales relatifs au **fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France** (FSRIF) afin de préciser que, pour l'introduction du revenu par habitant, il convient de prendre en considération le dernier revenu fiscal de référence connu. Pour le fonctionnement du **fonds de solidarité en faveur des départements** (créé par l'article 78 de la loi de finances pour 2014), le présent décret procède à la

définition de plusieurs critères utilisés : le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pris en compte, le potentiel fiscal et la population, les revenus et revenus moyens, etc. Il en est de même pour le **fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF)**, créé par l'article 135 de la loi de finances précitée ;

#### **Article 92 (Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés)**

L'article 92 de la loi de finances pour 2014 a créé un fonds de soutien de 1,5 milliard d'euros sur quinze ans au profit des collectivités territoriales et leurs groupements ayant souscrits des emprunts structurés « toxiques ».

Le décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 en Conseil d'État, prévu par la loi, en fixe les modalités d'application :

L'article 1<sup>er</sup> définit les contrats de prêt éligibles au fonds de soutien. Plutôt que d'établir une liste des emprunts complexes, qui prennent des formes très variées, le décret dispose que tous les contrats sont éligibles, à l'exception de certains contrats simples expressément visés. Cette rédaction permet donc de couvrir l'ensemble des cas d'emprunts toxiques.

L'article 2 fixe les modalités d'attribution de l'aide : le dossier de demande d'aide est notamment constitué du projet de transaction conclue avec l'établissement de crédit et, dans un délai d'un mois, le représentant de l'État constate si le dossier est complet et le transmet au ministre du budget et au ministre chargé des collectivités qui, dans un délai de deux mois, statuent et notifient l'aide à la collectivité territoriale. Celle-ci dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification pour accepter la décision notifiée. Un arrêté du 4 novembre 2014 vient préciser les documents devant être remis avec le dossier de demande.

L'article 3 prévoit que l'octroi définitif de l'aide est notamment subordonné au remboursement anticipé, par le bénéficiaire de l'aide, de chacun des contrats de prêt ou à la résiliation des contrats financiers en considération desquels a été prise la décision d'attribution de l'aide.

L'article 4 limite l'aide accordée à 45 % du montant de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) ou 45 % du coût de la résiliation du contrat financier, faisant ainsi référence au taux prévu par la loi.

L'article 5 permet de tenir compte des spécificités des collectivités territoriales dans le calibrage de l'aide apportée. Sont ainsi pris en compte le montant de la dette par habitant, la capacité de désendettement, le potentiel financier par habitant..

À titre dérogatoire, l'article 6 prévoit que l'aide peut être versée, pendant une durée de trois ans, même si le prêt n'a pas fait l'objet d'un remboursement anticipé. Autrement dit, l'aide peut être affectée au remboursement du principal et des intérêts plutôt qu'au financement de l'IRA. Cette faculté est ouverte lorsque le taux d'intérêt est supérieur au taux de l'usure en vigueur à la date de signature du prêt. Toutefois, le bénéficiaire de l'aide peut, à tout moment, procéder au remboursement anticipé du prêt.

L'article 7 prévoit que l'aide est versée par l'Agence de services et de paiement par fractions annuelles ; par dérogation, elle peut toutefois être versée en une fois et par anticipation, « au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2015, aux collectivités et aux établissements publics ayant déposé une demande d'aide avant le 31 décembre 2014, dans la limite des crédits annuels disponibles ».

L'article 92 de la loi de finances pour 2014 permet qu'une partie de l'aide soit affectée au financement de prestations d'accompagnement destinées à faciliter la gestion de l'encours de dette structurée. Aux termes de l'article 8, les prestations juridiques ne sont pas éligibles à ce financement. En effet, le législateur avait souhaité que les petites collectivités puissent disposer d'un conseil financier au moment de la négociation de l'IRA ; l'exclusion des prestations juridiques est donc cohérente avec la volonté du législateur. Il convient cependant de noter une erreur de rédaction de l'article 8 qui vise le quatrième alinéa du 1 du I de l'article 92 de la loi, alors qu'il s'agit du troisième alinéa.

L'article 9 fixe les modalités d'attribution de l'aide spécifique prévue à l'article 8.

L'article 10 détermine la composition du comité national d'orientation et de suivi du fonds de soutien, composé d'élus et de représentants de l'État.

Ce décret est paru peu de temps après la publication de la loi : il s'agissait de mettre en place le comité national d'orientation et de suivi du fonds de soutien et d'inciter les collectivités territoriales à déposer rapidement un dossier d'aide. De plus, la parution du décret le 29 avril, soit quelques jours avant le début de l'examen, par le Parlement, du projet de loi relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés, peut être interprétée comme un signe de bonne volonté de la part du Gouvernement, indiquant que le fonds de soutien était une partie de la réponse qu'il souhaitait apporter au problème des emprunts toxiques, l'autre partie consistant en la validation législative prévue par le projet de loi.

Toutefois, la pratique comme les évolutions de la situation internationale (notamment la hausse du franc suisse) ont conduit le Gouvernement à proposer, en mars 2015, des modifications du décret : il s'agit notamment de prendre en compte la hausse (de 45 % à 75 %<sup>1</sup>) du montant de l'IRA susceptible d'être pris en charge par le fonds de soutien, mais aussi de modifier la doctrine d'emploi du fonds, en introduisant le critère du niveau de risque ; enfin, le délai d'un mois dont dispose les collectivités territoriales pour accepter la proposition de l'administration est allongé à deux mois. Le décret modificatif n'est pas paru à ce jour.

En outre, l'article 83 de la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a porté la date limite de dépôt d'un dossier du 15 mars 2015 au 30 avril 2015.

- **l'article 119** (*Amélioration du régime de pension des ouvriers des parcs et ateliers intégrés dans la fonction publique territoriale*) prévoit que, s'agissant du transfert aux départements des parcs de l'équipement et de l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers prévus par la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009, un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'intégration dans la fonction publique territoriale des ouvriers concernés. Ce décret fixe en particulier « *les modalités selon lesquelles sont déterminés, notamment, les cadres d'emplois, grades et échelons d'accueil, compte tenu, d'une part, des fonctions réellement exercées, de leur classification, du niveau salarial acquis pour ancienneté de service et, d'autre part, des qualifications qu'ils possèdent, attestées par un titre ou un diplôme ou une expérience professionnelle reconnue équivalente aux qualifications exigées pour l'accès aux cadres d'emplois concernés* » ;

<sup>1</sup> Cette modification est introduite par l'article 32 bis du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, actuellement en cours d'examen par le Parlement.

---

Le **décret n° 2014-456 du 6 mai 2014** fixant les conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes établit, via un tableau en annexe, la correspondance entre les classifications professionnelles dont relèvent actuellement les ouvriers et les cadres d'emplois et grades d'intégration dans la fonction publique territoriale. Lorsque l'ouvrier relève d'une classification professionnelle autre que celles mentionnées dans le tableau de correspondance annexé, la proposition d'intégration dans un cadre d'emplois, établie par l'autorité territoriale, est soumise à la consultation de la commission nationale de classement prévue par la loi n° 2009-1291 et rattachée au ministre chargé du développement durable. Le décret précise également les modalités de calcul de l'indemnité compensatrice versées aux ouvriers lorsque leur rémunération antérieure est supérieure à celle perçue suite à leur intégration dans la fonction publique territoriale. Elle diminue à mesure des augmentations annuelles de rémunération (augmentation de la valeur du point, avancement d'échelon ou du grade, etc.).

Le même article 119 prévoit également que les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes sont affiliés au régime de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales à compter de leur intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Il prévoit que l'agent a droit à un montant garanti de pension si la somme des parts de pension perçues en tant qu'affilié au fonds spécial des pensions des ouvriers et établissements industriels de l'État et en tant qu'affilié à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales lui est inférieure. Un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités de calcul des pensions des travailleurs concernés.

Le **décret n° 2014-455 du 6 mai 2014** relatif à la retraite des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes intégrés dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale s'agissant du calcul montant garanti susmentionné prévoit qu'un arrêté détermine, en fonction de la filière à laquelle appartient l'agent, la classification professionnelle qu'il aurait pu atteindre sans concours ou examen professionnel en tant qu'ouvrier des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes, en tenant compte de la durée d'activité accomplie entre son intégration dans la fonction publique territoriale et sa radiation des cadres. L'arrêté du 11 juillet 2014 fixant les modalités d'application du décret n° 2014-455 du 6 mai 2014 relatif à la retraite des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes intégrés dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale procède à cette classification.

- **l'article 124** (*Modification du barème des aides personnelles au logement*) a créé dans le code de l'éducation un nouveau chapitre consacré aux « *accompagnants des élèves en situation de handicap* » (AESH) et un article unique L. 917-1 fixant leurs conditions de recrutement et d'emploi ;

Les articles 2 et 8 du **décret du 27 juin 2014** relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants des élèves en situation de handicap précisent les conditions de diplôme ou, le cas échéant, d'expérience ou de formation nécessaires pour l'exercice de ces fonctions.

Le présent décret précise en outre la durée du travail, la nature des fonctions et les conditions dans lesquelles un contrat à durée indéterminée peut être conclu. Il prévoit en outre la définition d'un indice minimum servant de référence pour le calcul du traitement de ces personnels ;

- à l'**article 125** (*Prorogation d'un an des aides à l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires*), le **décret du 20 octobre 2014** modifiant le décret n° 2013-705 du 2 août 2013 portant application de l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République modifie le décret du 2 août précité afin de tirer les conséquences de la prorogation de l'intégralité des aides du fonds d'amorçage pour l'année scolaire 2014-2015 prévue par l'article 125 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Le décret n° 2013-705 du 2 août 2013 fixait le montant ainsi que les modalités de versement des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires pour l'année scolaire 2013-2014 ;

- l'**article 138** (*Modification des modalités de calcul de l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage*) modifie les modalités de versement de l'aide aux collectivités territoriales et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage (« aide au logement temporaire » dit ALT2) en prévoyant de le subordonner à la signature d'une convention entre l'État et le gestionnaire et de calculer l'aide en fonction du nombre total de places et de l'occupation effective de celles-ci ;

Le II de l'article prévoyait son application au 1<sup>er</sup> juillet 2014.

Le **décret n° 2014-1742 du 30 janvier 2015** relatif à l'aide versée aux gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage permet l'application de l'article en précisant les modalités de calcul de cette aide. Ainsi, la convention signée entre l'État et le gestionnaire, conclue par année civile, doit prévoir le montant de l'aide mensuelle en fonction des nouvelles dispositions prévues à l'article R. 851-5 du code de la sécurité sociale.

Pour chaque aire d'accueil, l'aide mensuelle est constituée d'une part fixe, dont le montant est déterminé en fonction du nombre total de places effectivement disponibles et conformes à la réglementation, et d'une part variable, dont le montant est déterminé en fonction de l'occupation effective de ces places. Il est calculé à partir du taux moyen d'occupation mensuel des places (qui est égal au nombre de jours prévisionnel d'occupation mensuelle des places divisé par le nombre de places effectivement disponibles).

Des dispositions précisent également les conditions dans lesquelles les gestionnaires doivent fournir annuellement les éléments permettant de



---

connaître le nombre de places disponibles sur l'aire d'accueil, le nombre de jours d'occupation mensuelle effective par place, la recette mensuelle des droits d'occupation des places acquittés, etc.

Le présent décret est complété d'un arrêté du 30 décembre 2014 portant application des articles R. 851-2, R. 851-5, R. 851-6 du code de la sécurité sociale.

- **l'article 142** (*Modalités de cofinancement par les départements des aides de l'État en faveur des structures de l'insertion par l'activité économique*) a redéfini les modalités de cofinancement par les départements des aides de l'État en faveur des structures de l'insertion par l'activité économique (IAE). Il prévoit notamment la conclusion d'une convention entre le département et la structure concernée par le financement visant à préciser le « *nombre d'aides cofinancées par le département, la manière dont ces aides sont attribuées aux structures d'insertion par l'activité économique et les montant financiers associés* ». À défaut d'accord sur ces points, le conseil départemental participe au financement de ces aides lorsque celles-ci sont attribuées pour le recrutement de salariés qui étaient, avant leur embauche, bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) financé par le département. Leur montant est alors déterminé, dans des conditions fixées par décret, par référence au « *montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles applicable à une personne isolée* ». En application de cette disposition, le **décret du 27 juin 2014** relatif aux modalités d'application de la participation financière des départements à l'aide au poste d'insertion en faveur des structures de l'insertion, par l'activité économique crée un article D. 5132-41 dans le code du travail visant à fixer le niveau de cette participation à 88 % du montant de l'aide susmentionnée.

16 mesures restent en attente (dont 12 pour le seul article 21 sur la réforme du régime de défiscalisation des investissements productifs et des logements sociaux outre-mer) :

| Article | Objet  | Mesure prévue | Dispositif   | Commentaire  |
|---------|--|---------------|--|--|
| 21      | Réforme du régime de défiscalisation des investissements productifs et des logements sociaux outre-mer | Décret        | Un décret fixe les modalités de cession et de nantissement de la créance (c'est-à-dire du montant du crédit d'impôt avant imputation sur l'impôt sur le revenu) en cas de construction d'immeuble (article 199 <i>ter</i> U du code général des impôts)                  | L'entrée en vigueur de l'article est soumise à la validation des dispositions par la Commission européenne qui devra déclarer ses dispositions compatibles avec le droit communautaire.<br><br>Or cet accord a été relativement compliqué à trouver, la Commission ayant placé les dispositions relatives au logement social et celles relatives aux investissements productifs sous des régimes différents.<br><br>Des modifications de fond ont été apportées aux différents dispositifs par la loi de finances rectificative pour 2014 (loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014). Désormais l'accord de la Commission européenne est intervenu, il n'y aura plus besoin de modifications législatives, mais les mesures réglementaires sont en cours de rédaction. |
|         |  | Décret        | Fixation des plafonds de loyer et de ressources du locataire pour l'application du crédit d'impôt aux acquisitions ou constructions de logements neufs à usage locatif situés dans les départements d'outre-mer (article 244 <i>quater</i> W du code général des impôts) |  |
|         |  | Arrêté        | Seuil de prise en compte du montant des investissements productifs pour l'application du crédit d'impôt (article 244 <i>quater</i> W du code général des impôts)   |  |
|         |  | Décret        | Conditions d'application de l'article 244 <i>quater</i> W du code général des impôts   |  |
|         |  | Décret        | Fixation du plafond de ressources du locataire d'organisme HLM pour que ce dernier bénéficie du crédit d'impôt (Art 244 <i>quater</i> X du code général des impôts)  |  |
|         |  | Décret        | Fixation du montant des loyers à la charge des personnes physiques pour bénéficier du crédit d'impôt   |  |

|    |  |        |  |  |
|----|--|--------|--|--|
|    |  | Décret | Définition de la part minimale de la surface habitable des logements loués   |  |
|    |  | Décret | Définition d'une fraction du prix de revient d'un ensemble d'investissements correspondant à des dépenses supportées au titre de l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation                                 |  |
|    |  | Arrêté | Nature des dépenses concernées par l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation.  |  |
|    |  | Décret | Définition des travaux de réhabilitation de logements achevés depuis plus de vingt ans ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôt   |  |
|    |  | Décret | Précisions sur la nature des sommes retenues pour l'appréciation du prix de revient sur lequel est assis le crédit d'impôt   |  |
|    |  | Décret | Conditions d'application de l'article 244 <i>quater</i> X du code général des impôts   |  |
| 25 | Instauration de l'autoliquidation de la TVA dans le secteur du bâtiment et création d'un mécanisme de réaction rapide en cas de risque de fraude | Arrêté | Acquittement de la taxe par l'assujetti destinataire des biens ou preneur des services en cas d'urgence impérieuse tenant à un risque de fraude à la taxe sur la valeur ajoutée présentant un caractère soudain, massif et susceptible d'entraîner pour le Trésor des pertes financières considérables et irréparables | Cet article n'a vocation à s'appliquer que dans des cas d'urgence impérieuse de fraude à la TVA. Aucun secteur économique n'ayant été touché par un phénomène de cette ampleur, il n'a pas été nécessaire de prendre d'arrêté. |

|     |   |        |   |   |
|-----|---|--------|---|---|
| 94  | Extension des missions de la Société de gestion du fonds de garantie d'accès sociale à la propriété                                   | Décret | Détermination des informations nécessaires à la mission de suivi statistique de la Société de gestion du fonds de garantie d'accès sociale à la propriété | Les décrets n'ont pas encore été pris car de nouvelles dispositions législatives sont en cours d'examen dans le cadre du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques en navette au Sénat. |
|     |   | Décret | Modalités d'application de l'article L. 315-5-1 dans le code de la construction et de l'habitat   |   |
| 142 | Modalités de cofinancement par les départements des aides de l'État en faveur des structures de l'insertion par l'activité économique | Décret | Modalités de conclusion de la convention avec le président du Conseil départemental   | Interrogé à plusieurs reprises par les services de notre commission des finances, le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social n'a pas fourni d'éléments de réponse.             |

### 3. Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014

12 mesures étaient attendues, 6 ont été prises parmi lesquelles :

- à l'article 3 (*Simplification de l'éco-prêt à taux zéro*), le décret n° 2014-1437 du 2 décembre 2014 relatif aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens précise effectivement les justificatifs devant être fournis par l'emprunteur et justifiant par l'entreprise l'éligibilité des travaux réalisés ainsi que l'amende applicable en cas de manquement. L'article 3 du décret prévoit par ailleurs un taux spécifique de rémunération de l'éco-PTZ applicable aux copropriétés (plus favorable) ;

- à l'article 8 (Réforme de la taxe d'apprentissage), l'arrêté du 9 décembre 2014 fixant le montant servant au calcul de la créance imputable sur la taxe d'apprentissage (art. L. 6241-8-1 du code du travail) à 400 euros ;

- à l'article 32 (Extension des aides du fonds d'amorçage aux communes ayant mis en place des organisations dérogatoires des rythmes scolaires) : pris en application de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires a mis en place une nouvelle organisation des rythmes scolaires dans les classes de maternelle et de primaire. Des dérogations ont été rendues possibles, à titre expérimental

pour une période limitée à trois ans, dans le cadre du décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires. L'article 32 prévoit que, dans le cadre des organisations scolaires dérogatoires, les aides du fonds d'amorçage soient étendues aux communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dont tout ou partie des écoles publiques expérimenteront ces organisations à la rentrée 2014. **Le décret n° 2014-1206 du 20 octobre 2014** portant application de l'article 32 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 précise, d'une part, le montant des aides par référence à celles prévues par l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 précitée et, d'autre part, fixe les modalités de versement de ces aides.

3 mesures sont devenues caduques, à l'article 16 (Création du péage de transit poids lourds) du fait de la suppression *de facto* de l'écotaxe (décision du Gouvernement du 30 octobre 2014 de résilier le contrat avec la société Ecomouv').

Restent **3 mesures à prendre** :

| Article | Objet  | Mesure prévue            | Dispositif   | Commentaire  |
|---------|--|--------------------------|--|--|
| 4       | Marquage obligatoire et traçabilité des produits du tabac. | Décret en Conseil d'État | Conditions d'apposition de la marque d'identification unique et détermination des catégories de données faisant l'objet du traitement informatique (art. 569 du code général des impôts) | Les travaux de rédaction du décret ont été gelés à la suite de l'adoption de la directive « traçabilité des tabacs » le 26 février 2014. Un groupe d'expert a été mis en place, auquel participent les ministères de la santé et de l'économie et des comptes publics afin de travailler sur les actes d'exécution de cette directive. La conformité des processus de marquage avec la directive et les actes d'exécution sera mise en œuvre après leur adoption au moyen d'un décret, voire, si nécessaire, d'une modification de l'article 569 du code général des impôts. |

|    |   |                          |  |  |
|----|---|--------------------------|--|--|
| 22 | Clarification des dispositions applicables à l'échange automatique d'informations à des fins fiscales | Décret                   | Fixation des conditions et du délai de dépôt de la déclaration | Les négociations techniques étant toujours en cours, il est normal que le décret n'ait pas encore été pris. Lors de son audition par la commission des finances le 25 mars 2015, Bruno Parent, le DGFIP, a néanmoins précisé que le système serait bien opérationnel en vue des premiers échanges, prévus pour 2017. |
| 31 | Modification du champ des bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente                          | Décret en Conseil d'État | Modalités d'application  | Un projet de décret a été rédigé, mais n'est pas encore publié. La mesure est néanmoins partiellement applicable sans le décret. Par ailleurs, l'allocation temporaire d'attente dont il est question devrait être profondément réformée par le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, en cours de navette.  |

## II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES

### A. UNE RÉSORPTION DYNAMIQUE DU STOCK DE MESURES ANCIENNES

Plusieurs remarques peuvent être formulées :

- **le taux global de mise en application des lois antérieures reste stable (91 % contre 91,3 % en 2012-2013) ; grâce à un taux de résorption du stock dynamique (61,7 % des 107 mesures attendues)** le volume de mesures anciennes s'établit à **un niveau inférieur à celui de l'an dernier** : 41 mesures anciennes demeurent en attente (contre 79 mesures lors de la session précédente) ;

- **toutes les lois anciennes partiellement mises en application** le sont **pour plus des trois quarts** ; à ce titre la **loi de séparation et de régulation bancaire**, qui avait très faiblement été appliquée à la fin du contrôle précédent, connaît une **nette progression de son taux d'application (77 %)** ;

- **cinq lois anciennes ont été totalement rendues applicables** et on relèvera plus particulièrement la **sortie du stock de deux lois considérées « à l'abandon »** depuis de nombreuses années. Désormais, la loi la plus ancienne remonte à 2010.

Cependant, le fait que **trois lois n'aient reçu aucun texte d'application** au cours de l'année écoulée ternit ce bilan plutôt positif.

---

## B. CINQ LOIS ENTIÈREMENT MISES EN APPLICATION DANS L'ANNÉE

Cinq lois du stock ont été **pleinement mises en application (contre 2 lors de la période précédente)**, dont les trois lois les plus anciennes.

### 1. Loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999

**4 décrets** (dont 2 en Conseil d'État) étaient **en attente à l'article 18** (*Extinction du régime intra-communautaire des comptoirs de vente, modernisation et simplification des contributions indirectes*) **de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999**, actualisant le code général des impôts.

Au cours du **dernier contrôle**, il avait été **annoncé une publication du décret dans l'année**. Finalement, le **décret n° 2015-184 du 17 février 2015** relatif aux conditions d'application de l'exonération de droits d'accises sur les ventes d'alcools, de boissons alcooliques et de tabacs manufacturés dans les comptoirs de vente, dans les boutiques de vente à bord et dans le cadre de l'avitaillement a permis l'application de ces 4 mesures.

### 2. Loi de finances pour 2007 du 21 décembre 2006

**2 arrêtés étaient attendus depuis plus de sept ans à l'article 25 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007** (*Allègement de la taxation des jeux automatiques installés dans les lieux publics*). Depuis le dernier contrôle, cet article est **devenu sans objet** puisque les articles 613 *septies* et 613 *undecies* du code général des impôts ont été abrogés par la deuxième loi de finances rectificative pour 2014 dans le cadre de la suppression de certaines « micro-taxes ».

### 3. Loi de finances pour 2009 du 27 décembre 2008

À l'issue du dernier contrôle, **1 arrêté** restait en attente pour la loi n° 2008-1425, à **l'article 153** (*Instauration d'une taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures*). Cette mesure devait fixer les **modalités d'affectation de l'écotaxe**.

Or, le 30 octobre dernier, le Gouvernement a annoncé la résiliation du contrat liant l'État à la société Ecomouv'. Faute de la technologie mise en œuvre par Ecomouv', il est désormais impossible de recouvrer l'écotaxe.

---

Par conséquent, même si l'écotaxe – dans sa dernière version le péage de transit poids lourds – est toujours en vigueur dans le droit positif, celle-ci ne peut être collectée.

Cette mesure d'application doit donc être considérée comme caduque.

#### **4. Première loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012**

Les **10 mesures attendues** initialement pour la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 **ont été prises**. En particulier, la dernière mesure en attente, à **l'article 6** (*Modalités du rachat d'actions pour les sociétés non cotées*) et relative aux conditions dans lesquelles l'assemblée générale ordinaire d'une société statue, sur l'acquisition d'actions, au vu d'un rapport établi par un expert indépendant, a été publiée le 28 mai 2014 (**décret en Conseil d'État n° 2014-543**).

L'article L. 225-209-2 du code de commerce, créé par l'article 6 de la présente loi, **permet en effet aux sociétés non cotées de racheter leurs propres actions**. Dans ce cadre, l'assemblée générale doit statuer « *au vu d'un rapport établi par un expert indépendant* », qui doit évaluer le prix des actions de la société. Le décret vient préciser les modalités de désignation de cet expert indépendant ainsi que le contenu et les modalités de communication de son rapport.

Il convient de rappeler que les dispositions de l'article L. 225-209-2 du code de commerce avaient été plusieurs proposées et repoussées par le Parlement et notamment par le Sénat. D'ailleurs, lors de l'examen de la première loi de finances rectificative, le Sénat avait supprimé cet article – qui était au surplus un cavalier législatif.

Si le décret permet l'application effective des dispositions de l'article L. 225-209-2 précité, il pose cependant quelques garde-fous utiles.

Ainsi, l'expert doit être désigné à « *l'unanimité des actionnaires ou, à défaut, par le président du tribunal de commerce statuant sur requête à la demande des dirigeants sociaux* ». Son rapport doit indiquer les « *modalités d'évaluation adoptées pour déterminer la valeur minimale et la valeur maximale du prix de rachat de ces actions et les motifs pour lesquels elles ont été retenues* ». Enfin, ce rapport est déposé au siège social quinze jours au moins avant la date de l'assemblée générale et il est tenu à la disposition des actionnaires et des commissaires aux comptes qui « *peuvent en prendre connaissance ou obtenir la délivrance d'une copie intégrale ou partielle* ».



## 5. Troisième loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012

45 mesures étaient attendues pour mettre en application la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. Plus de deux ans après sa promulgation, **cette loi est désormais entièrement applicable.**

### 3 mesures sont devenues sans objet :

– à l’**article 13** (Marquage obligatoire et traçabilité des produits du tabac. Consolidation du dispositif des « coups d’achat » sur internet) : les dispositions de cet article ont été transférées sous l’article 569 du code général des impôts par le décret n° 2013-463 du 3 juin 2013 portant incorporation au code général des impôts et au code des douanes de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ces codes. Les deux mesures initialement attendues sont désormais comptabilisées au sein de l’article 4 de la loi n° 2014-891 (*cf. supra*) ;

– à l’**article 73** (*Taxe relative aux produits phytopharmaceutiques, à leurs adjuvants, aux matières fertilisantes et supports de culture affectée à l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Anses)*), le ministère estime que les barèmes des tarifs applicables pour la nouvelle taxe restent identiques à ceux prévus par l’arrêté du 16 avril 2012.

### 4 mesures ont été prises parmi lesquelles :

– à l’**article 18** (*Application aux plus-values d’apport de titres réalisées par les personnes physiques d’un report d’imposition optionnel en lieu et place du sursis d’imposition en cas d’apport à une société contrôlée par l’apporteur*), le **décret n° 2014-1223 du 21 octobre 2014** relatif aux obligations déclaratives portant sur les gains nets de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux des particuliers et sur les plus-values et créances imposables en cas de transfert du domicile fiscal hors de France aménage les conditions d’application et les obligations déclaratives du régime d’imposition des plus-values de cession à titre onéreux de valeurs mobilières, de droits sociaux et de titres assimilés et du régime d’imposition de certaines plus-values et créances applicable en cas de transfert de domicile fiscal hors de France ;

– à l’**article 37** (*Ajustements consécutifs notamment à la suppression de la taxe professionnelle et à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale*), le **décret n° 2014-1520 du 16 décembre 2014** **relatif aux modalités d’application de la modulation des valeurs locatives des ports de plaisance** précise que pour la modulation, il convient de prendre en compte le nombre d’équipements et de services offerts, qui sont détaillés; ce nombre est pondéré en fonction de la capacité moyenne d’accueil d’un poste d’amarrage, cette capacité étant elle-même également définie par le présent décret ; l’article 91 de la loi de finances pour 2014 a prévu que la modulation de la valeur locative des ports de plaisance serait

---

applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et non du 1<sup>er</sup> janvier 2014 comme l'avait initialement prévu l'article 37 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. Ainsi, ce décret prévoit une pondération des services et équipements offerts qui n'était pas prévue par la loi ; il anticipe sur la publication, le 29 décembre 2014, de la loi n° 2014-1655 de finances rectificative pour 2014, dont l'article 32 prévoit que une modulation fonction non plus « des services et des équipements offerts » mais « du nombre de services et d'équipements offerts pondéré par la capacité moyenne d'accueil d'un poste d'amarrage » ;

- à l'article 60 (*Définition des charges imputables aux missions de service public de production d'électricité dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental*), le décret en Conseil d'État n° 2014-864 du 1<sup>er</sup> août 2014 précise les modalités d'application de l'article L. 121-7 du code de l'énergie.

#### C. CINQ LOIS QUI ONT ENREGISTRÉ DE NOUVEAUX TEXTES D'APPLICATION DANS L'ANNÉE

5 lois du stock ont fait l'objet de mesures d'application ou ont connu une abrogation de certaines de leurs dispositions dans l'année, sans pour autant les rendre intégralement applicables :

##### 1. Loi de finances pour 2011 du 29 décembre 2010

À l'issue du dernier contrôle, et plus de trois ans après sa promulgation, 2 mesures étaient toujours attendues sur les 66 prévues initialement dans la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Depuis, 1 mesure a été publiée :

- à l'article 175 (*Réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes*), le décret n° 2014-1179 du 13 octobre 2014, relatif au calcul de l'exonération de cotisations sociales patronales en faveur de la jeune entreprise innovante, permet l'application du dispositif aux entreprises créées ou supprimées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Le taux d'application de cette loi atteint désormais 98 %.

1 mesure reste donc en attente :

| Article | Objet  | Mesure prévue | Dispositif   | Commentaire   |
|---------|--|---------------|--|---|
| 126     | <i>Modification du régime de déduction des redevances de concession de brevets</i> | Décret        | Fixation des conditions d'établissement de la documentation présentant l'économie générale de l'exploitation de la licence | Un projet de décret a été transmis au Premier ministre à l'été 2013 mais n'a connu aucune suite depuis, sans explication. Ce blocage empêche l'application effective du dispositif. |

## 2. Quatrième loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010

53 mesures étaient initialement attendues dans la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

1 mesure est **devenue sans objet** à l'article 34 car reprise dans l'article 47 de la loi n° 2013-1279 de finances rectificative pour 2013.

Le taux d'application de cette loi atteint désormais 89 %.

Pour ce texte, il reste encore **6 mesures d'application** qui n'ont pas été publiées au 31 mars 2014 :

| Article | Objet   | Mesure prévue            | Dispositif   | Commentaire  |
|---------|---|--------------------------|--|--|
| 34      | <i>Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels</i> | Décret en Conseil d'État | <u>Conditions de publication et de notification des tarifs</u>                     | Ces mesures n'ont fait l'objet d'aucune publication. Néanmoins, ces dispositions n'ont vocation à s'appliquer qu'à partir de 2017.   |
|         |   | Décret en Conseil d'État | <u>Conditions de publication et de notification des décisions de la commission</u> |  |
|         |   | Arrêté                   | Établissement de la liste des informations demandées                               |  |
| 47      | <i>Dispositif de taxation des sacs plastiques</i>                         | <b>Décret</b>            | <u>Fixation des caractéristiques des sacs de caisse à usage unique</u>             | La TGAP sacs plastiques ne s'applique pas, plus de quatre ans après son vote. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit par ailleurs une interdiction totale des sacs plastiques à usage unique au 1 <sup>er</sup> janvier 2016. |
|         |   | <b>Décret</b>            | <u>Détermination de la constitution des sacs de caisse unique biodégradables</u>   |  |

| Article | Objet   | Mesure prévue | Dispositif  | Commentaire  |
|---------|---|---------------|---|--|
| 85      | <i>Ajustement des modalités du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle à la collectivité départementale de Mayotte</i> | <b>Arrêté</b> | Détermination de la liste des services en charge de la formation professionnelle ayant vocation à être transférés à Mayotte | D'après l'administration, l'arrêté en question n'a pas été publié car « il existe des difficultés locales » qui devront être surmontées. |

### 3. Loi de finances pour 2012 du 28 décembre 2011

Sur les 44 mesures attendues initialement dans la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, et 10 restant en attente à la fin du contrôle précédent, **3** ont été prises :

– à l'**article 81** (*Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique*), qui **réforme le crédit d'impôt développement durable (CIDD) et l'éco-PTZ**. L'une de ses dispositions introduit un principe d'éco-conditionnalité pour le CIDD, indiquant expressément qu'un décret fixe les critères de qualification exigés des entreprises amenées à réaliser certains types de travaux. Cette mesure vise à donner les moyens de mettre en œuvre l'engagement de l'État figurant dans la charte d'engagement relative à la « Reconnaissance des entreprises Grenelle environnement », selon lequel, à terme, seuls les travaux réalisés par des entreprises satisfaisant des critères de qualification seront éligibles aux dispositifs. Une disposition similaire pour l'éco-PTZ a été introduite par l'article 74 de la loi de finances pour 2014, qui renvoie aussi à un décret pour définir les travaux pour lesquels est exigé le respect des critères de qualification de l'entreprise. Le **décret n° 2014-812 du 16 juillet 2014** pris pour l'application du second alinéa du 2 de l'article 200 *quater* du code général des impôts et du dernier alinéa du 2 du I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts précise utilement les critères de qualification exigés pour la réalisation de certains travaux liés au CIDD, conformément à l'article 81 de la loi de finances pour 2012. Le type de travaux nécessitant une qualification de l'entreprise dans une démarche d'éco-conditionnalité reste très ciblé (huit catégories de travaux d'après les informations transmises par le ministère de l'écologie). Sa rédaction a été élaborée en lien avec les professionnels du bâtiment et de la rénovation énergétique. Elle a nécessité une longue concertation, ce qui explique sa parution très tardive par rapport à la publication de la loi de finances pour 2012 ;

– **les articles 162** (*Modalités de répartition de la pension de réversion entre ayants droit*) et **163** (*Déplafonnement de la majoration pour enfants pour les*

*pensionnés bénéficiaires d'une rente viagère d'invalidité*) prévoient de **nouvelles modalités de répartition de la pension de réversion des fonctionnaires entre ayants droit** : le **décret n° 2015-103 du 2 février 2015** applique correctement les deux articles, en précisant certaines conditions et modalités. Conformément aux articles 162 et 163, ces nouvelles modalités de calcul entrent en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2012** pour les **fonctionnaires de l'État** et à compter des pensions versées en **février 2015** pour les **fonctionnaires territoriaux et hospitaliers**.

Le **taux d'application** de cette loi est de **84 %**.

**7 mesures** restent en attente :

| Article | Objet  | Mesure prévue                   | Dispositif  | Commentaire   |
|---------|--|---------------------------------|---|---|
| 58      | <i>Perception de redevances sanitaires liées à la certification des animaux et des végétaux</i>  | <b>Décret</b>                   | Fixation des conditions d'acquittement de la redevance de l'article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime   | Cet article L. 251-17-1 a été modifié par l'article 61 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 afin de clarifier le mode de calcul de la redevance. Le décret est prévu dans le courant de l'année 2015. |
|         |  | <b>Arrêté</b>                   | Fixation des tarifs de la redevance de l'article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime en fonction de la nature des marchandises et, le cas échéant, en fonction des espèces animales                                      | Les services du ministère chargé de l'agriculture travailleraient à une modification de l'article L. 236-2 de manière à supprimer cette redevance à faible rendement.   |
|         |  | <b>Arrêté</b>                   | Établissement d'une grille de tarification qui détermine le montant de la redevance applicable dans chaque cas  | L'arrêté d'application de la disposition prévue à l'article L. 251-17-1 devrait être pris en 2015.  |
| 108     | Rapport du Gouvernement sur la structure et l'évolution des dépenses ainsi que l'évolution de la dette des collectivités territoriales | <b>Décret en Conseil d'État</b> | Fixation des conditions de dépôt et de publication d'un rapport réalisé par les collectivités territoriales et destiné au représentant de l'État, en vue de l'établissement du rapport prévu en annexe du projet de loi de finances | Le projet de loi « NOTRe » (Nouvelle organisation territoriale de la République) envisage la suppression de l'article (et prévoit donc celle du rapport et du décret). Le projet de loi tel qu'adopté par le Sénat le prévoit également.        |

| Article | Objet  | Mesure prévue | Dispositif   | Commentaire   |
|---------|--|---------------|--|---|
| 114     | <i>Exonération de cotisations sociales des employeurs relevant du régime de la protection sociale agricole</i> | <b>Décret</b> | Fixation du coefficient multiplicateur qui, appliqué à la rémunération annuelle du salarié, détermine le montant de l'exonération précitée | Cette disposition, incompatible avec le droit communautaire, n'a pas encore été abrogée mais le sera dans une prochaine loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.   |
|         |  | <b>Décret</b> | Détermination des conditions d'application de l'article L. 741-15-1 du code rural et de la pêche maritime.                                 |   |
| 134     | <i>Licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer</i>  | <b>Décret</b> | Définition des règles générales d'implantation en fonction desquelles sont accordées les licences par département                          | L'article 17 de la loi 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer a reporté l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux débits de tabac à 2014. Le décret n'a pas été pris mais l'application de l'article a été repoussée au 1 <sup>er</sup> janvier 2016 par la loi de finances rectificative pour 2014. |

#### 4. Loi de finances pour 2013 du 29 décembre 2012

26 mesures étaient attendues pour mettre en œuvre la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Au cours de la session, une mesure est devenue sans objet :

- à l'article 53 (*Affectation d'une fraction supplémentaire de TVA en compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires*) : l'arrêté attendu pour fixer la quote-part de compensation dont bénéficient les caisses et les régimes de sécurité sociale pour la perte de recettes résultant des mesures d'allègement de cotisations sociales est devenu sans objet en raison de la suppression du compte de concours financier « Avance aux organismes de sécurité sociale ». Désormais cette exonération de cotisations sociales est compensée par des crédits budgétaires.

**Le taux de mise en application de cette loi est porté à 81 %.**

5 mesures restent toujours en attente :

| Article | Objet   | Mesure prévue            | Dispositif  | Commentaire   |
|---------|---|--------------------------|---|---|
| 48      | Valorisation des infrastructures de télécommunication | Décret en Conseil d'État | Modalités d'élaboration de la convention de cession d'usufruit et de la procédure d'attribution des points hauts de télécommunication | Ce décret est finalisé depuis plusieurs mois. Des interrogations apparaissent toutefois sur l'utilité de ce décret, car en l'absence de convention, ces modalités sont peu susceptibles d'être utilisées. |
|         |   | Arrêté                   | Modalités de cession par l'État de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication radioélectrique des services de l'État  | Cet arrêté interviendrait après l'accord de l'usufruit.   |
|         |   | Décret en Conseil d'État | Durée maximale de cette cession d'usufruit  | Cette mesure serait intégrée au décret en Conseil d'État susmentionné, fixant les modalités d'élaboration de la cession d'usufruit.   |
|         |   | Arrêté                   | Autorisation d'utilisation des points hauts des réseaux de télécommunication  | Cet arrêté serait pris à la suite du décret en Conseil d'État susmentionné.   |

|    |   |        |  |   |
|----|---|--------|--|---|
| 80 | Mise en place d'un dispositif de soutien fiscal en faveur de l'investissement locatif intermédiaire | Décret | Pourcentage des logements devant être acquis au sein d'un même immeuble neuf | <p>L'article 199 <i>novovicies</i> du code général des impôts est relatif au dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif « Duflot » devenu « Pinel » par la loi de finances initiale pour 2015.</p> <p>Reste à prendre pour l'application de l'article 80 de la première loi de finances rectificative pour 2012 le décret déterminant le pourcentage de logements devant être acquis dans un immeuble neuf d'au moins cinq logements sans pouvoir ouvrir droit au bénéfice de la réduction d'impôt. Ce pourcentage ne peut être inférieur à 20 %.</p> <p>L'an dernier, les services du ministère de l'égalité des territoires et du logement avaient indiqué que sa rédaction était en cours de finalisation et faisait alors l'objet d'un arbitrage interministériel.</p> <p>Selon la réponse écrite publiée le 11 mars 2014 à la question n° 48330 de M. le député Dominique Dord (publiée le 28 janvier 2014), ce décret était effectivement « <i>en cours de finalisation et [devait] paraître au début de l'année 2014. Il s'appliquera aux logements faisant l'objet d'un permis de construire à compter de sa publication.</i> »</p> <p>Selon le BOFIP, le décret devrait également « <i>fixer les conditions et les modalités d'application de la limitation du nombre de logement au sein d'un même immeuble neuf comportant au moins cinq logements ainsi que les modalités de recouvrement de l'amende applicable en cas de non-respect de cette limitation</i> ».</p> <p>Toutefois, le décret n'est finalement pas paru et, selon</p> |
|----|---|--------|--|---|



|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  |  |  | les récentes informations obtenues auprès des services du ministère du logement et de l'égalité des territoires, sa publication n'est, pour le moment, pas prévue. Il existe en effet des difficultés techniques de mise en œuvre, en particulier pour contrôler la destination du bien acquis par les acheteurs au moment de la vente. |
|--|--|--|--|---|

### 5. Loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013

Sur les 79 mesures attendues pour la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, 63 restaient en attente à l'issue du précédent contrôle. Le **taux de mise en application de la loi** à la date du 31 mars 2015, le plus faible des lois antérieures à la session, s'élève désormais à 77 %. Dans l'année du contrôle, 5 mesures sont devenues sans objet et 40 ont été prises, parmi lesquelles :

- **S'agissant du titre premier relatif à la séparation des activités bancaires :**

- à l'**article 2**, qui a introduit, au sein du code monétaire et financier, les articles L. 511-47 à L. 511-50, organisant la séparation des activités bancaires, dix mesures d'application étaient prévues afin d'assurer l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1<sup>er</sup> juillet 2015. Grâce à la publication de deux mesures, **le titre I<sup>er</sup> est désormais entièrement applicable** (décret en Conseil d'État n° 2014-785 du 8 juillet 2014, fixant les seuils des activités de négociation sur instruments financiers au-delà desquels il est interdit de mener des opérations qui nuisent à la stabilité financière, à leur solvabilité à l'égard des déposants, et seraient à l'origine d'un conflit d'intérêt avec leurs clients et arrêté du 9 septembre 2014 portant application du titre I<sup>er</sup> de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires).

Le décret précité établit le seuil à partir duquel un établissement doit opérer la filialisation de ses activités bancaires pour compte propre, autrement dit séparer ses activités. Le seuil est fixé, sur la base de la valeur comptable des actifs correspondant à des activités de négociation sur instruments financiers, à 7,5 % du bilan de l'entité concernée. **Cette disposition vise à ce que les principales banques françaises soient soumises à l'obligation de séparer leurs activités de négociation pour compte propre**, conformément à ce que le Gouvernement avait annoncé lors de l'examen du projet de loi.

L'arrêté a été pris pour l'application de l'ensemble du titre Ier de la loi, qui porte sur la séparation des activités bancaires (article L. 511-47 à L. 511-50 du code monétaire et financier).

Il est tout d'abord intéressant de constater que **l'essentiel des dispositions de l'arrêté concerne les activités de négociation non filialisées**. En effet, par construction, les activités pour compte propre sont cantonnées dans une filiale qui se voit appliquer des règles prudentielles renforcées. Les risques qu'elle porte sont donc bien circonscrits.

En revanche, il convient de **surveiller les activités de négociation non filialisées**, afin de s'assurer que des risques systémiques ne s'y développent pas. En particulier, certaines activités pour compte propre, telles que la tenue de marché, bénéficient d'une exception et ne sont pas filialisées. Dès lors, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) doit vérifier que les établissements ne profitent pas de ces exceptions pour développer des activités pour compte propre qui devraient normalement être filialisées.

À ce titre, l'article L. 511-49 du code monétaire et financier prévoit que les établissements doivent communiquer à l'ACPR une **cartographie de chacune de leurs unités internes** chargées des opérations sur instruments financiers. Chaque unité se voit en outre doter de « *règles d'organisation et de fonctionnement de nature à assurer le respect des articles* » relatifs à la séparation et à la filialisation des activités pour compte propre.

L'arrêté vient préciser ces règles. Tout d'abord, il exige que la cartographie recense les plus petits échelons organisationnels de l'établissement, à savoir les « tables de négociation » (les desks) et comprend « *la description des activités exercées et des effectifs dédiés, d'une part, aux opérations, et à la commercialisation, d'autre part, et enfin à la structuration* ».

Chaque unité se voit délivrer un mandat qui retrace les « *caractéristiques d'une gestion saine et prudente, telle qu'arrêté par les organes décisionnels en charge de la détermination de la stratégie, et du niveau d'appétence au risque de l'établissement* ». Le mandat comporte également « *des limites de risques proportionnées aux besoins de l'activité* ». L'arrêté précise aussi le contenu des mandats pour chaque type d'activité (tenue de marché, opération de couverture, fourniture de services d'investissement, etc.). Le respect de ces règles est d'abord assuré par le contrôle permanent de l'établissement.

L'établissement doit transmettre à l'ACPR, sur une base trimestrielle ou annuelle, une série d'indicateurs qui permettent aux superviseurs de disposer d'éléments objectifs sur les activités de tenue de marché de l'établissement. Ces indicateurs sont annexés à l'arrêté. Il s'agit par exemple du ratio : nombre d'opérations de tenue de marché / nombre total d'opérations réalisées.

Lors de l'audition conjointe, organisée par la commission des finances le 18 février 2015, Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'ACPR, avait expliqué que, « *en nous offrant un niveau de granularité plus important, la loi française nous donne une arme supplémentaire. En France, comme en Europe, nous avons fait le choix d'une supervision renforcée et plus intrusive, qui entre dans le détail* ». À cet égard, il avait indiqué que les établissements doivent désormais « *davantage justifier les regroupements réalisés pour constituer les unités internes, en descendant au niveau opérationnel le plus fin, tant pour le périmètre que pour les limites à tracer. Les mandats de trading doivent être suffisamment précis et détaillés pour encadrer de manière adéquate chaque segment d'activité. L'enjeu est de fixer des limites contraignantes et pas systématiquement compensables entre différents segments d'activité. Les indicateurs de suivi doivent être précis, contrôlables et interprétables par les services du contrôle interne de l'établissement. Ceux-ci doivent être plus réactifs, car nous ne sommes pas en mesure de suivre en temps réel les activités sur les marchés* ».

Au total, la loi de séparation et de régulation des activités bancaires a non seulement permis d'isoler les activités pour compte propre ne devant pas faire l'objet d'un soutien public en cas de crise, mais elle a également permis à l'ACPR de disposer d'outils plus fins pour contrôler l'ensemble des activités de négociation des établissements financiers, y compris et surtout celles qui ne sont pas filialisées.

- **S'agissant du titre 2 relatif à la transparence et à la lutte contre les dérives financières :**

- à l'article 7 (Conditions de mise en œuvre des obligations prévues aux II, III et V de l'article L. 511-45 du code monétaire et financier) : **un seul des deux décrets en Conseil d'État attendus a été pris (n° 2014-1657 du 29 décembre 2014)**. L'article L. 511-45 du code monétaire et financier oblige les établissements de crédit et les entreprises d'investissement à publier des informations sur chaque État ou territoire où elles sont implantées (« reporting » pays par pays). Il s'agit du produit net bancaire et du chiffre d'affaires, des effectifs, des bénéfices ou pertes avant impôt, du montant des impôts sur les bénéfices et des subventions publiques reçues.

Le décret publié prévoit que ces informations sont présentées sous forme de deux tableaux, l'un « regroupant les informations relatives à leurs implantations par État ou territoire », l'autre « regroupant par État ou territoire les autres informations ».

Ces tableaux sont publiés, selon les cas, dans le rapport de gestion, en annexe aux comptes annuels ou bien dans un document distinct sur le site internet de la société. En tout état de cause, ces informations sont mises gratuitement à disposition du public sur le site internet de la société dans un délai de huit mois suivant la clôture de l'exercice et pendant une durée de cinq années.

---

Au titre de l'exercice 2013, les personnes concernées par cette obligation ont d'ores et déjà adopté un modèle de présentation proche de celui prévu par le décret, alors même qu'il n'était pas encore paru<sup>1</sup>.

- à l'article 12 (*Création d'un régime de transmission automatique d'informations à TRACFIN*) : le décret n° 2015-324 du 23 mars 2015 fixant les critères des opérations de versement d'espèces et de retrait d'espèces soumises à l'obligation d'information prévue au II de l'article L. 561-15-1 du code monétaire et financier a été publié le 25 mars 2015.

Alors que l'article L. 561-15-1 du code monétaire et financier prévoyait trois critères objectifs qui devaient justifier une transmission automatique d'informations à TRACFIN (l'origine ou la destination des fonds, le type d'opérations, et la structure juridique concernée), le décret n° 2015-324 ne retient qu'un seul critère, celui du type d'opérations (à savoir les versements en espèces supérieurs à un certain montant). Cependant, un autre décret serait actuellement en préparation pour préciser les autres critères prévus par la loi ; ce décret pourrait notamment déterminer une liste de pays et de structures juridiques pour lesquels la probabilité d'une activité illégale (blanchiment, financement du terrorisme, etc.) est plus importante.

• S'agissant du titre 4, relatif à la mise en place d'un régime de résolution bancaire :

- à l'article 26 (*Mesures de résolution*), qui a créé plusieurs articles au sein du code monétaire et financier, deux des trois mesures attendues sont devenues sans objet :

- l'article L. 613-31-11 prévoyait un décret pour fixer le seuil à partir duquel les établissements de crédit sont soumis à l'obligation de fournir un plan préventif de rétablissement. Ce décret est sans objet en raison de l'entrée en vigueur de la directive sur le redressement et la résolution des établissements de crédits, dite « BRR »<sup>2</sup> qui prévoit que tous les établissements y sont soumis (avec cependant la possibilité d'un plan en forme simplifiée) ;

- l'article L. 613-31-16 prévoyait un décret pour fixer le plafond des contributions des établissements au Fonds de garantie des dépôts et de

---

<sup>1</sup> Voir par exemple :

[https://www.societegenerale.com/sites/default/files/societegenerale\\_ddr14\\_2e\\_actualisation\\_fr.pdf](https://www.societegenerale.com/sites/default/files/societegenerale_ddr14_2e_actualisation_fr.pdf), p. 48.

<sup>2</sup> Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012.

**résolution.** Ce plafond de contribution et, par conséquent, le décret attendu, deviennent sans objet dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme de résolution unique. En effet, le règlement MRU<sup>1</sup> et les actes délégués de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne ont fixé des règles harmonisées pour les contributions de l'ensemble des établissements de crédit de la zone euro.

Concernant son volet « résolution », les dispositions de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires ont donc été rapidement rattrapées par des dispositions de la directive BRR précitée et par celles du règlement relatif au mécanisme de résolution unique pour la zone euro. Ainsi, la transposition de ces textes européens, pour laquelle le Parlement a d'ores et déjà habilité le Gouvernement à procéder par ordonnance, conduira à supprimer la mention de décrets d'application devenus sans objet, ou à amener au niveau législatif des dispositions dont il était prévu qu'elles figurent dans les textes d'application. Ces modifications, nécessaires dans le contexte de la mise en place de l'union bancaire, témoignent des **limites de la « transposition par anticipation » des directives européennes, qui conduisent à devoir amender par ordonnance un texte à peine voté par le Parlement.**

- **S'agissant des autres titres de la loi :**

- à l'article 30 (*Création du Haut Conseil du stabilité financière*) : l'ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière a modifié l'article L. 631-2-1 du code monétaire et financier et a, par conséquent, élargi les missions du Haut Conseil de stabilité financière. Le **décret d'application n° 2014-1310** en résultant a été publié le 4 novembre 2014 ;

- à l'article 32 (*Encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements*) : le décret **n° 2014-984 du 28 août 2014** relatif à l'encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales, de leurs groupements et des services départementaux d'incendie et de secours permet l'application complète du dispositif. La commission des finances avait exprimé le souhait que le décret ne dénature pas l'esprit de la loi, en garantissant l'effectivité de l'encadrement des conditions d'emprunt des collectivités, prévue par l'article 32 de la loi de séparation des activités bancaires. En effet, cet article renvoyait, pour l'essentiel, à un décret le soin de définir les indices (ou écarts d'indices) et les formules d'indexation pouvant être utilisés. Le décret remplit cet objectif :

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010.

les indices retenus sont des indices « usuels » et limités à la zone euro (ce qui exclut le problème des emprunts indexés sur le taux de change du franc suisse) et les formules d'indexation sont soit très simples, soit, lorsqu'elles sont plus complexes, associées à un plafonnement du taux d'intérêt, pour éviter notamment les effets multiplicateurs excessifs.

Il convient de relever par ailleurs que **le rapport annuel prévu par l'article** « recensant au 31 décembre de l'année précédente le volume des emprunts structurés des collectivités territoriales et organismes publics au bilan des établissements de crédit qui comportent soit un risque de change, soit des effets de structure cumulatifs ou dont les taux évoluent en fonction d'indices à fort risque » **n'a pas été remis au Parlement au titre des années 2013 et 2014.**

- à l'article 36 (Organisation et pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers) : le décret n° 2014-498 du 16 mai 2014 fixe les pouvoirs de contrôle et d'enquête de l'AMF, qui ont été profondément modifiés par l'article 36. En particulier, l'article L. 621-10 du code monétaire et financier, dans sa rédaction issue de la loi, prévoit que les enquêteurs et contrôleurs de l'AMF peuvent « recueillir des explications sur place ». Le nouvel article L. 621-10-1 du même code autorise les enquêteurs et contrôleurs à utiliser des identités d'emprunt lorsqu'ils contrôlent un service proposé sur internet.

Le décret prévoit que les enquêteurs et contrôleurs doivent présenter à toute personne qu'ils convoquent et entendent un « ordre de mission nominatif établi par le secrétaire général » de l'AMF. La convocation, envoyée par lettre recommandée ou remise par un huissier, doit mentionner cet ordre nominatif et doit rappeler que la personne entendue « est en droit de se faire assister d'un conseil de son choix ».

Les enquêteurs et contrôleurs peuvent recueillir des explications sur place « sous réserve que la personne entendue ait été expressément informée du droit de se faire assister du conseil de son choix et ait expressément renoncé au bénéfice du délai prévu en cas de convocation » (huit jours). De même, ils peuvent entendre une personne par visioconférence ou audioconférence seulement si la convocation le précise et que la personne ait donné son accord exprès.

Le décret prévoit également les modalités selon lesquelles sont établies les procès-verbaux, en particulier lorsque l'enquêteur ou le contrôleur a utilisé une identité d'emprunt sur internet ou qu'il a recueilli des explications sur place.

Enfin, les résultats de l'enquête ou du contrôle sont consignés dans un rapport écrit, qui indique notamment les faits relevés susceptibles de constituer des manquements ou une infraction pénale.

Au total, **le décret renforce le caractère contradictoire des procédures d'enquête et de contrôle de l'AMF, ce qui est de nature à les sécuriser et donc à assurer l'effectivité des pouvoirs de sanction du régulateur.**

Il convient de mentionner que ce décret vient préciser également l'application de l'article 45 de la même loi, relatif aux chambres de compensation.

Cet article, qui a modifié l'article L. 440-1 du code monétaire et financier, dispose qu'elles sont agréées après consultation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de la Banque de France. De même, l'AMF doit approuver leurs règles de fonctionnement. Dans ces cas, le décret prévoit que l'AMF et la Banque de France doivent rendre leur avis au moins cinq jours ouvrés avant l'expiration des délais prévus, selon les cas, par différents articles du règlement européen (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 *sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux*.

- à l'article 39 (*Contrôle de l'ACPR sur les instances dirigeantes soumises à sa supervision*) : dix mesures d'application relevant d'un décret en Conseil d'État sont prévues par le texte. Le **décret n° 2014-1357 du 13 novembre 2014** du 13 novembre 2014 relatif au contrôle de l'honorabilité et de la compétence des dirigeants et des membres des organes collégiaux dans les organismes d'assurance, les établissements de crédit, les sociétés de financement, les entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes et les entreprises mères de société de financement est bien **conforme à l'intention du législateur**, en particulier en ce que l'ACPR doit prendre en compte la formation reçue par les administrateurs en interne au sein de leur groupe pour apprécier la compétence de ces derniers ;

- à l'article 49 (*Autorisation d'émission de billets de trésorerie par centres hospitaliers régionaux*) : le **décret n° 2015-353 du 27 mars 2015** relatif aux émissions de titres de créances négociables par les centres hospitaliers régionaux fixe la liste des établissements autorisés à émettre des billets de trésorerie, en application du 13 de l'article L. 213-3 du code monétaire et financier. Ce décret autorise cinq centres hospitaliers régionaux à émettre des billets de trésorerie. Il fixe le plafond d'émission à 5 % du total des produits de l'établissement hospitalier, toutes activités confondues. Le **champ restreint** retenu par le décret pour déterminer les centres hospitaliers régionaux (CHR) autorisés à émettre des billets de trésorerie correspond au souhait exprimé en 2013 par la commission des finances du Sénat. Par ailleurs, les CHR sélectionnés ont à la fois une taille critique suffisante et une situation financière relativement saine ;

- à l'article 52 (*Plafonnement des frais d'incident et offre de services bancaires pour la clientèle en situation de fragilité*). L'article 52 de la loi oblige également les établissements de crédit à proposer une « **gamme de paiement alternatif** » aux personnes physiques en « *situation de fragilité* ». Le CCLRF avait examiné, en décembre 2013, un projet de décret relatif à la définition de l'offre spécifique de nature à limiter les incidents de paiement, lequel devrait

---

comprendre les critères permettant de cibler les populations cibles, le contenu de l'offre ainsi que son prix maximum ;

Le **décret en Conseil d'État n° 2014-738** relatif à l'offre spécifique de nature à limiter les frais en cas d'incident a été publié le 30 juin 2014. Il précise bien, **conformément à l'intention du législateur**, le contenu de l'offre bancaire de nature à limiter les frais en cas d'incident (dite « gamme de paiement alternatif » - GPA). Cependant, le décret laisse en réalité à l'appréciation des établissements le champ d'appréciation des bénéficiaires, **en ne fixant pas, notamment, de plafond de ressources** en-deçà duquel cette GPA doit être proposée.

- à **l'article 54** (*Interdiction de souscription, par des personnes physiques, d'emprunts immobiliers libellés dans une monnaie étrangère à l'Union européenne*) : le décret en Conseil d'État n° 2014-544 a été publié le 28 mai 2014. L'article L. 312-3-1 du code de la consommation, dans sa rédaction issue du présent article 54, dispose que les emprunteurs particuliers ne peuvent contracter de prêts libellés dans une devise étrangère que « *s'ils déclarent percevoir principalement leurs revenus ou détenir un patrimoine dans cette devise au moment de la signature du contrat de prêt, excepté si le risque de change n'est pas supporté par l'emprunteur* ». Le décret prévoit que « *l'offre de prêt ne peut être adressée qu'à l'emprunteur [...] ayant déclaré sur l'honneur qu'il perçoit plus de la moitié de ses revenus annuels dans la devise d'emprunt ou qu'il détient [...] un patrimoine, financier ou immobilier, dans cette même devise, au moins égal à 20 % de l'emprunt considéré* ».

Les emprunteurs sont par ailleurs informés des risques inhérents à un tel prêt. À cette fin, le décret prévoit que le prêteur délivre « *un document d'information comportant deux simulations décrivant l'impact sur les échéances, la durée du prêt et le coût total du crédit d'une variation défavorable pour l'emprunteur de 10 % et 20 % du taux de change par rapport à celui constaté le jour de la proposition* ». Ce document reste indicatif et doit le mentionner, de même qu'il doit indiquer si une conversion de l'emprunt en euros sera possible et selon quelle modalités.

Enfin, le décret définit ce qu'il faut entendre par « *risque de change supporté par l'emprunteur* », c'est-à-dire lorsque la « *variation du taux de change affecte le montant des échéances, la durée du prêt ou le coût total du crédit qu'il acquitte* ».

Ce décret est donc en tout point conforme aux intentions du législateur qui n'a pas souhaité interdire ce type d'emprunts mais éviter que les particuliers ne puissent les contracter de manière inconsidérée.

- à **l'article 55** (*Charte de l'inclusion bancaire et de prévention du surendettement*) : l'arrêté du 5 novembre 2014 portant homologation de la Charte d'inclusion bancaire a été publié ;



- à l'article 56 (*Création d'un observatoire de l'inclusion bancaire*) : le décret relatif à l'Observatoire de l'inclusion bancaire (n° 2014-737) a été publié le 1<sup>er</sup> juillet 2014 ;

- à l'article 59 (*Obligation d'une convention écrite entre l'entreprise et l'établissement de crédit pour la gestion d'un compte de dépôt*) : l'arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2014 précisant les principales stipulations de cette convention a été publié le 13 septembre 2014 ;

- à l'article 64 (*Accessibilité bancaire*) : l'article nécessitait trois mesures d'application, dont une avait été recensée lors du dernier contrôle. Depuis, seul l'arrêté du 30 mai 2014 fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France a été publié.

S'agissant du décret relatif au contenu des services bancaires de base, il s'agissait uniquement de la reprise, en raison d'une réécriture de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, de la mention d'un décret. L'article D. 312-5, précisant le contenu des services bancaires de base et dernièrement modifié par le décret n° 2006-384 du 27 mars 2006, continue donc de s'appliquer.

- à l'article 66 (*Relevé d'information sur les frais bancaires*) : l'article dispose qu'un client doit être informé préalablement et gratuitement du montant des frais bancaires liés à des irrégularités et des incidents. Le décret n° 2014-739 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relatif à l'information préalable du consommateur en matière de frais bancaires, permet l'application de ce dispositif.

En outre deux **mesures non attendues méritent d'être mentionnées** :

- **Arrêté du 28 août 2014 portant homologation des modifications du règlement général de l'Autorité des marchés financiers** :

L'article L. 451-4 du code monétaire et financier, introduit par l'article 17 de la présente loi, prévoit des obligations d'information à la charge de personnes utilisant des dispositifs de traitement automatisé générant des ordres d'achat et de vente de titres. Conformément à l'article L. 451-4 précité, le règlement général de l'Autorité des marchés financiers est venu préciser ses conditions d'application.

Au sein dudit règlement général, il est ainsi créé une section « *Encadrement de la négociation automatisée et à haute fréquence* », qui définit les « *dispositifs de traitement automatisé* ». Elle prévoit également que les prestataires de services d'investissement utilisant ces dispositifs doivent se doter « *de procédures et d'une organisation interne permettant de conserver pendant une durée de cinq ans l'algorithme de négociation, la traçabilité de chaque transaction et de chaque ordre émis par celui-ci [...]. Il tient l'ensemble de ces informations à la disposition de l'Autorité des marchés financiers* ».

Ces dispositions permettent une meilleure traçabilité des ordres produits par des dispositifs de trading à haute fréquence. Il convient cependant de noter que les prestataires non-résidents n'y sont soumis qu'à la condition que les ordres soient transmis sur un marché réglementé ou un système multilatéral de négociation situé en France, ce qui n'est pas toujours le cas même lorsqu'il s'agit de titres de sociétés françaises.

Le même arrêté du 28 août 2014 permet également l'application de l'article 18 de la loi qui a modifié l'article L. 533-10 du code monétaire et financier relatif à la fourniture d'un accès direct à une plateforme de négociation, en définissant ce qu'il faut entendre par la notion « *d'accès direct* ».

**- Décret n° 2014-1310 du 31 octobre 2014 relatif aux missions du Haut Conseil de stabilité financière :**

Le décret relatif aux missions du Haut Conseil de stabilité financière vient compléter le décret n° 2014-276 du 28 février 2014 relatif à la composition du Haut Conseil.

Il vise à rendre applicable les dispositions de l'article L. 631-2-1 du code monétaire et financier relatif aux pouvoirs propres de régulation prudentielle confiés au Haut Conseil. Il peut, par exemple, imposer aux établissements de crédit la mise en place d'un coussin contra-cyclique, conformément au règlement européen du 26 juin 2013 dit « CRR/CRD IV ».

Ces pouvoirs propres sont exercés sur proposition du gouverneur de la Banque de France. Le décret prévoit que ces propositions sont transmises au président du Haut Conseil qui les inscrit à l'ordre du jour. Il prévoit également la transmission des projets de décision du Haut Conseil aux autorités européennes (Parlement européen, Conseil, Commission européenne, Comité européen du risque systémique, Autorité bancaire européenne, Banque centrale européenne) ainsi qu'aux autorités homologues des autres États membres concernés.

En dehors de l'exercice de ces pouvoirs de régulation prudentielle, le Haut Conseil peut également transmettre ses projets de décision ou de recommandation aux autorités homologues des autres États membres ou au Comité européen du risque systémique lorsque ce projet « *peut avoir un impact significatif sur les autres États membres* ».

Le décret dispose explicitement que les décisions du Haut Conseil doivent préciser « *leurs modalités d'application dans le temps* ».

Par ailleurs, il prévoit la publication au Journal officiel et sur son site Internet de toutes les décisions prises en vertu de ses pouvoirs propres alors que l'article L. 631-2-1 ne prévoit la publication que dans les cas de mise en place d'un coussin contra-cyclique ou d'un coussin pour le risque systémique.

Les autorités chargées de mettre en œuvre les décisions du Haut Conseil lui rendent compte et tout particulièrement l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution lorsque le Haut Conseil a fait usage de ses pouvoirs propres de régulation prudentielle.

Le décret règle enfin l'organisation du Haut Conseil (règlement intérieur, quorum, modalités de vote, secrétariat).

**18 mesures restent en attente :**

| Article | Objet   | Mesure prévue            | Dispositif  | Commentaire  |
|---------|---|--------------------------|---|--|
| 7       | Transparence des activités pays par pays                | Décret en Conseil d'État | Conditions de mise en œuvre du III  | Le décret, indispensable, à son application n'a pas à ce jour été pris. En effet, le V du même article prévoit que "le III est applicable à compter de l'entrée en vigueur d'une disposition adoptée par l'Union européenne et poursuivant le même objectif". Or les négociations européennes n'ont pas encore abouti. |
| 26      | Résolution et prévention des crises bancaires           | Décret                   | Application de l'article L. 613-31-13 du code monétaire et financier relatif à l'examen de la résolvabilité des établissements par l'autorité de résolution | Dans le cadre de la transposition par ordonnance de la directive BRR précitée, il est prévu que l'essentiel des conditions d'application de cet article soient remontées au niveau législatif.   |
| 34      | Encadrement des conditions d'emprunt des organismes HLM | Décret en Conseil d'État |   | Le projet de décret a été examiné par le Conseil d'État le 7 avril 2015 et devrait donc pouvoir être signé assez rapidement. Ce texte était par ailleurs à l'ordre du jour du comité d'évaluation des normes des collectivités locales du 2 avril.   |
|         |   | Décret en Conseil d'État |   |  |
|         |   | Décret en Conseil d'État |   |  |
|         |   | Décret en Conseil d'État |   |  |

|    |   |                          |  |  |
|----|---|--------------------------|--|--|
| 58 | Suivi statistique des encours garantis par l'assurance-crédit | Décret en Conseil d'État | Modalités d'application du présent article   | Un projet de décret a été préparé et sa publication est suspendue à l'avis de la Banque de France, qui tarde à le rendre. Une réunion est prévue pour débloquer la situation et le décret devrait être publié avant la fin du premier semestre 2015. |
| 60 | Assurance emprunteur  | Décret en Conseil d'État | Modalités d'application de l'article L. 312-6-2 du code de la consommation (fiche standardisée d'information)  | La publication de ces mesures est intervenue postérieurement à la date limite de prise en compte pour le présent contrôle, fixée au 31 mars 2015 (22 et 29 avril 2015).  |
|    |   | Arrêté                   | Format et contenu de la fiche standardisée d'information   |  |
|    |   | Décret en Conseil d'État | Conditions dans lesquelles le prêteur et l'assureur délégué s'échangent les informations préalables à la souscription des contrats (article L. 312-9 du code de la consommation)   |  |
| 63 | Référentiel de place  | Arrêté                   | Agrément de l'organisme doté de la personnalité morale chargé de la gestion d'un référentiel de place unique   | Cet article fixe au 31 décembre 2015 l'entrée en vigueur des obligations de transmission à l'organisme agréé chargé de la gestion du référentiel de place.   |
|    |   | Arrêté                   | Liste des informations rendues publiques qui sont opposables aux tiers et, parmi elles, de celles dont la mise à disposition ou la diffusion au profit des investisseurs, des tiers ou de l'Autorité des marchés financiers sur le référentiel de place unique a un caractère libératoire pour l'organisme de placement collectif en valeurs mobilières ou la société de gestion qui le gère |  |
|    |   | Arrêté                   | Frais d'inscription annuels  |  |

|    |  |                          |  |  |
|----|--|--------------------------|--|--|
| 75 | Information sur les contrats d'assurance-vie en déshérence   | Arrêté                   | Critères des contrats d'assurance-vie en déshérence figurant au bilan annuel publié par les sociétés d'assurances  | Ces arrêtés, à venir, porteront également certaines mesures d'application de la loi n° 2014-617 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, intervenant sur le même sujet et qui n'entrera en vigueur que le 1 <sup>er</sup> janvier 2016.  |
|    |  | Arrêté                   | Critères des contrats d'assurance-vie en déshérence figurant au bilan annuel publié par les mutuelles  |  |
| 85 | Transfert aux mécanismes successeurs du fonds de développement pour l'Irak des avoirs détenus par l'ancien régime irakien sur le territoire français | Arrêté                   | Publication de la liste des fonds et ressources économiques détenus par les personnes physiques ou morales figurant sur la liste fixée par les annexes III et IV du règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil du 7 juillet 2003   | Les projets de décret et d'arrêtés ont été rédigés mais n'ont pas été publiés en raison de <b>l'arrêt de chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)</b> du 26 novembre 2013 ( <i>Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse</i> , req. n° 5809/08) condamnant la Suisse pour avoir appliqué les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui imposent aux États membres de geler les avoirs financiers sortis d'Irak par les hauts responsables de l'ancien régime irakien et de les transférer à un fonds mis en place par le gouvernement irakien. La Cour considère en effet que l'Organisation des Nations-Unies n'offre pas pour les individus de garanties équivalentes à celles découlant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. <b>En mettant en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité, la Suisse a ainsi violé le droit à un procès équitable résultant de l'article 6§1 de la Convention.</b> L'affaire a été portée par la Suisse devant la Grande chambre de la CEDH. La Cour a tenu une audience dans cette affaire le 10 décembre 2014 et la décision n'a pas été rendue. Il semble opportun d'attendre la décision définitive et d'en mesurer la portée et les conséquences avant de prendre les mesures d'application. |
|    |  | Arrêté                   | Publication de la liste des fonds et ressources économiques transférés en tenant compte des droits acquis sur ces fonds et ressources économiques ou des procédures de reconnaissance de titre en cours au moment de la publicité prévue, tels qu'ils ont été notifiés |  |
|    |  | Décret en Conseil d'État | Modalités <b>particulières</b> de transfert  |  |

**D. TROIS LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE  
MESURE D'APPLICATION**

**3 lois n'ont reçu aucun texte d'application dans l'année.**

**1. Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du  
secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne du 12 mai 2010**

**1 mesure est toujours attendue pour la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, dont le taux d'application atteint désormais 97 % :**

| Article | Objet  | Mesure prévue | Dispositif   | Commentaire  |
|---------|--|---------------|--|--|
| 28      | Procédure d'agrément des organismes proposant un service d'information et d'assistance aux joueurs excessifs | Décret        | Précision sur les informations devant figurer dans le rapport adressé au Comité consultatif des jeux | Aucun élément de calendrier sur la rédaction de ce décret interministériel n'a été indiqué à la commission des finances. En pratique, l'absence de mesure réglementaire n'empêche pas la mise en œuvre de cette disposition législative. |

**2. Troisième loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011**

28 mesures étaient initialement attendues dans la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Le **taux d'application** de cette loi est de **93 %**.

**2 mesures** doivent encore être prises pour mettre en application la loi :

| Article | Objet  | Mesure prévue | Dispositif   | Commentaire  |
|---------|--|---------------|--|--|
| 52      | <i>Création d'une redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer</i> | Décret        | Fixation du taux qui permet le calcul de la redevance  | Il est difficile de déterminer la date prévisionnelle d'entrée en vigueur de cette redevance tant qu'aucune exploitation de gisement d'hydrocarbures en mer n'a eu lieu. Les premières exploitations ne sont pas prévues avant 2020. |
|         |  | Décret        | Modalités d'application de l'article, notamment les garanties assurées au titulaire du titre d'exploitation en ce qui concerne la détermination de la base de calcul de la redevance |  |

### 3. Loi relative à la création de la BPI du 31 décembre 2012

Le **taux de mise en application** de la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la BPI atteint **80 %**.

Sur les 5 mesures attendues sur ce texte, 1 mesure reste toujours en attente :

| Article | Objet  | Mesure prévue            | Dispositif              | Commentaire   |
|---------|--|--------------------------|-------------------------|---|
| 10      | Transmission des données pour évaluer l'action de la BPI | Décret en Conseil d'État | Modalités d'application | L'élaboration du décret est en cours, sans plus de précision de la part du ministère des finances. Il serait néanmoins utile, plus de deux ans après la promulgation de la loi. |

### III. LA GÉNÉRALISATION DE L'ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

L'analyse de la corrélation entre la mise en application des lois examinées selon la procédure accélérée par rapport aux autres lois n'est pas significative **en ce qui concerne l'essentiel des travaux de la commission des finances** dans la mesure où l'article 47 de la Constitution encadre strictement les délais d'examen des lois de finances<sup>1</sup>. La **procédure accélérée est de droit** pour la majorité des textes pour lesquels elle est compétente au fond (**trois des six** lois adoptées entre octobre 2013 et septembre 2014), puisque, au sein des lois des finances, seules les lois de règlement ne sont pas soumises de droit à la procédure accélérée<sup>2</sup>.

**Cette procédure a tout de même été engagée par le Gouvernement** pour l'examen de la loi n° 2014-855 du 31 juillet 2014 de règlement du budget de l'année 2013.

**Au cours de la période du suivi, les six lois examinées par la commission des finances ont été examinées selon la procédure accélérée.**

<sup>1</sup> Art. 47. - Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance (...).

<sup>2</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 85-190 DC du 24 juillet 1985.

## IV. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE

### 1. Origine des mesures issues de lois antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2013

Au cours de l'année écoulée 66 mesures anciennes ont été publiées, portant le stock des mesures issues des lois anciennes toujours en attente à 41.

#### Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures à octobre 2013)

| Texte  | Mesures attendues depuis le dernier contrôle |              |           |           | Mesures prises ou devenues sans objet |              |           |          | Mesures encore en attente |
|--|--|--------------|-----------|-----------|---------------------------------------|--------------|-----------|----------|---------------------------|
|  | Total  | Gouvernement | AN        | Sénat     | Total                                 | Gouvernement | AN        | Sénat    |                           |
| LFR 1999 (1999-1173)                         | 4  | 4            | -         | -         | 4                                     | 4            | -         | -        | 0                         |
| LF 2007 (2006-1666)                          | 2  | -            | 2         | -         | 2                                     | -            | 2         | -        | 0                         |
| LF 2009 (2008-1425)                          | 1  | 1            | -         | -         | 1                                     | 1            |           |          | 0                         |
| Jeux en ligne (2010-476)                     | 1  | -            | 1         | -         | 0                                     | 0            | 0         | 0        | 1                         |
| LF 2011 (2010-1657)                          | 2  | 2            | -         | -         | 1                                     | 1            | 0         | 0        | 1                         |
| LFR 2010 (2010-1658)                         | 7  | 4            | 1         | 2         | 1                                     | 1            | 0         | 0        | 6                         |
| LF 2012 (2011-1977)                          | 10   | 7            | 2         | 1         | 3                                     | 3            | 0         | 0        | 7                         |
| LFR 2011 (2011-1978)                         | 2  | 2            | -         | -         | 0                                     | 0            | 0         | 0        | 2                         |
| LFR 2012 (2012-354)                          | 1  | -            | 1         | -         | 1                                     | -            | 1         | -        | 0                         |
| LF 2013 (2012-1509)                          | 6  | 6            | -         | -         | 1                                     | 1            | 0         | 0        | 5                         |
| LFR 2012 (2012-1510)                         | 7  | 6            | 1         | -         | 7                                     | 6            | 1         | -        | 0                         |
| Création de la BPI (2012-1559)               | 1  | 1            | -         | -         | 0                                     | -            | -         | -        | 1                         |
| Séparation et régulation bancaire (2013-672) | 63   | 44           | 12        | 7         | 45                                    | 33           | 10        | 2        | 18                        |
| <b>TOTAL</b>                                 | <b>107</b>                                   | <b>77</b>    | <b>20</b> | <b>10</b> | <b>66</b>                             | <b>50</b>    | <b>14</b> | <b>2</b> | <b>41</b>                 |

Précision méthodologique : le calcul des mesures appliquées comptabilise aussi bien l'application **positive** (les mesures prises) que l'**application négative** (les mesures devenues sans objet, au sein desquelles un certain nombre le sont par « abandon »).

### 2. Origine des mesures issues de lois de la période de référence

En ce qui concerne les lois de la session 2013-2014, 68 mesures sur 101 attendues ont été prises ou sont devenues sans objet.

L'analyse par origine des mesures attendues (selon que la mesure concernée est issue du texte initial, d'un amendement du Gouvernement ou d'une initiative parlementaire) révèle, pour cette année, que plus de **91 % des**



mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale (92 mesures), contre 76 % l'an dernier.

En outre, on observe que les 9 mesures d'origine parlementaire attendues sont toutes issues de l'Assemblée nationale.

**Comparaison par origine des mesures d'application prises  
par rapport aux mesures attendues  
(période du suivi des lois : 1<sup>er</sup> octobre 2013- 30 septembre 2014)**

| Texte                     | Attendues  |              |    |       | Prises ou devenues sans objet |              |    |       | Encore en attente |
|---------------------------|------------|--------------|----|-------|-------------------------------|--------------|----|-------|-------------------|
|                           | Total      | Gouvernement | AN | Sénat | Total                         | Gouvernement | AN | Sénat |                   |
| <b>LFR 2013 2013-1279</b> | <b>46</b>  | 42           | 4  | 0     | <b>32</b>                     | 30           | 2  | 0     | <b>14</b>         |
| <b>LF 2014 2013-1278</b>  | <b>43</b>  | 41           | 2  | 0     | <b>27</b>                     | 25           | 2  | 0     | <b>16</b>         |
| <b>LFR 2014 2014-891</b>  | <b>12</b>  | 9            | 3  | 0     | <b>9</b>                      | 8            | 1  | 0     | <b>3</b>          |
| <b>TOTAL</b>              | <b>101</b> | 92           | 9  | 0     | <b>68</b>                     | 63           | 5  | 0     | <b>33</b>         |

## V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT

### A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67

En vertu des dispositions de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, « le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application » d'une loi « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date » de son entrée en vigueur. Ce rapport « mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

À ce titre, la commission des finances a reçu les rapports relatifs à la mise en application de :

- la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (rapport transmis le 1<sup>er</sup> décembre 2014) ;

- la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 (rapport transmis le 1<sup>er</sup> décembre 2014).

Bien que l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit crée une disposition qui participe à l'amélioration de l'information du Parlement, **deux des quatre rapports attendus** sur les lois relevant du contrôle de la commission des finances ont été transmis. Aucun de ces rapports n'a été publié dans le délai de six mois imparti au Gouvernement par la loi.

Il est également à noter que le rapport attendu sur la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a été remis à la commission des finances le 1<sup>er</sup> décembre 2014, **près de deux ans après la promulgation** de la loi.

Les bilans d'application des lois réalisés par le Gouvernement fournissent pourtant des informations importantes et permettent de constater des divergences d'interprétation sur l'application de certaines mesures entre le Gouvernement et le Parlement, expliquant les différences observées dans les bilans statistiques d'application des lois fournis par l'exécutif d'une part, et le Parlement de l'autre.

#### ***B. MOINS DE LA MOITIÉ DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT ONT ÉTÉ PUBLIÉS***

Seuls **81 des 202 rapports** attendus pour les lois promulguées depuis 2001 ont été effectivement remis au Parlement, soit moins de la moitié (**45,5 %** lorsque l'on tient compte du fait que certaines dispositions législatives prévoyant la remise de rapports ont été abrogées, 40 % seulement si l'on ne considère pas cette réalité).

**Dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport  
depuis la session 2001-2002**

|              | Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport | Rapports déposés | Rapports devenus sans objet en raison de l'abrogation de la disposition législative qui les prévoit | Rapports devenus sans objet (autres motifs) | Rapports en attente | Taux de mise en application |
|--------------|--|------------------|---|---|---------------------|-----------------------------|
| 2001-2002    | 11   | 5                | 3   | 1   | 2                   | 62,5 %                      |
| 2002-2003    | 9  | 2                | 5   | 0   | 2                   | 50,0 %                      |
| 2003-2004    | 6  | 1                | 1   | 3   | 1                   | 20,0 %                      |
| 2004-2005    | 7  | 1                | 3   | 1   | 2                   | 25,0 %                      |
| 2005-2006    | 7  | 1                | 4   | 2   | 0                   | 33,5 %                      |
| 2006-2007    | 16   | 5                | 2   | 1   | 8                   | 35,5 %                      |
| 2007-2008    | 15   | 6                | 0   | 1   | 8                   | 40,0 %                      |
| 2008-2009    | 35   | 14               | 2   | 4   | 15                  | 42,5 %                      |
| 2009-2010    | 20   | 13               | 2   | 2   | 3                   | 72,5 %                      |
| 2010-2011    | 20   | 10               | 1   | 2   | 7                   | 52,5 %                      |
| 2011-2012    | 24   | 9                | 1   | 2   | 12                  | 39,0 %                      |
| 2012-2013    | 21   | 12               | 0   | 1   | 8                   | 57 %                        |
| 2013-2014    | 11   | 2                | 0   | 0   | 9                   | 18,2 %                      |
| <b>Total</b> | <b>202</b>   | <b>81</b>        | <b>24</b>   | <b>20</b>                                   | <b>77</b>           | <b>45,5 %</b>               |

*Au 31 mars 2015, les suites données aux rapports demandés au Parlement qui sont prévus par des lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014 sont les suivantes :*

| Loi  | Article de la loi prévoyant le rapport | Objet du rapport   | Suites données à la demande de rapport |
|--|--|--|--|
| Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 | Article 21                             | Rapport à remettre au Parlement, avant le 1 <sup>er</sup> octobre 2014, étudiant l'opportunité et les modalités de la <b>mise en place d'un prêt bonifié</b> servi par la Caisse des dépôts et consignations qui se substituerait au moins partiellement à <b>l'aide fiscale à l'investissement outre-mer pour le secteur du logement social</b> | <u>Pas de dépôt</u>                    |

|  |             |  |   |
|--|-------------|--|---|
| Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 | Article 59  | Rapport à remettre au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi (29 décembre 2013), sur les <b>critères d'éco-conditionnalité</b> auxquels sont soumis les projets du second programme d'investissements d'avenir  | <u>Rapport déposé le 20/10/2014</u><br>Publié sous la forme d'un chapitre (p. 19 à 21) dans le « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2015 intitulé : « Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir ». Il sera par conséquent actualisé chaque année alors que l'article 59 de la loi de finances pour 2014 ne prévoyait qu'une seule publication dans les six mois suivant la promulgation de la loi.   |
| Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 | Article 92  | Rapport annuel du <b>comité national d'orientation du fonds de soutien de 100 millions d'euros par an</b> pendant une durée maximale de quinze ans, destiné aux collectivités territoriales, à leurs groupements, aux établissements publics locaux et aux services départementaux d'incendie et de secours ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie ayant souscrit avant l'entrée en vigueur de la présente loi des <b>emprunts structurés et des instruments financiers</b> , sur les aides versées | <u>Pas de dépôt</u><br>Le fonds de soutien ayant été créé le 29 avril 2014, le premier rapport annuel devrait être publié au plus tôt pour la fin de l'année 2015.  |
| Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 | Article 105 | Rapport à remettre au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2015, étudiant les conséquences pour le budget de l'État de <b>l'existence d'entités hybrides</b> , telles que définies par l'Organisation de coopération et de développement économiques  | <u>Pas de dépôt</u><br>L'article 105 de la loi de finances pour 2014, issu d'un amendement du député Éric Woerth, prévoyait la remise d'un rapport au Parlement sur les entités hybrides. Cependant, il faut relever que :<br>- l'OCDE travaille également sur le sujet dans le cadre de son projet « BEPS » ( <i>Base Erosion and Profit Shifting</i> ), qui comprend notamment un volet sur les entités hybrides (action 2). La France est très présente dans le cadre de ces travaux ;<br>- des mesures législatives sont progressivement prises pour lutter contre les hybrides, notamment les clauses anti-abus des dernières conventions fiscales signées par la France (Chine, Andorre etc.) et l'article 72 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2014 qui exclut du régime mère-fille les dividendes reçus par la mère qui seraient déductibles du résultat de la fille. |

|  |            |  |   |
|--|------------|--|---|
| Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013   | Article 14 | Rapport à remettre au Parlement, avant le 30 juin 2014, sur les <b>avantages fiscaux procurés par les contrats d'assurance-vie en matière de succession</b> (articles 990 I et 757 B du code général des impôts)   | <u>Pas de dépôt</u>   |
| Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013   | Article 74 | Rapport à remettre au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2015, sur <b>l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux servant à l'exercice d'une activité salariée à domicile</b> est menée, en 2015, selon les modalités et les principes définis aux III à IX, dans cinq départements représentatifs, désignés par arrêté du ministre chargé du budget   | <u>Pas de dépôt</u><br>L'échéance a été fixée au plus tard au 30 septembre 2015. Dans la mesure où les personnes concernées ont jusqu'à la mi-avril 2015 pour répondre au questionnaire envoyé, il paraît normal que la DGFIP dispose d'un délai pour traiter les données, effectuer les simulations et rendre son rapport. |
| Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence                              | Article 13 | Rapport à remettre au Parlement par l'Autorité de contrôle prudentiel décrivant, pour les années 2014 et 2015, les actions menées pour contrôler le respect par les organismes d'assurance de leurs obligations de recherche et d'information des souscripteurs et des bénéficiaires de <b>contrats d'assurance sur la vie</b> et l'évolution de l'encours et du nombre de contrats d'assurance sur la vie et de bons ou contrats de capitalisation non réglés | <u>Pas de dépôt</u><br>La loi entre en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2016.<br>Le rapport porte sur les années 2014 et 2015. Le rapport est attendu au mieux pour le 1 <sup>er</sup> mai 2016.  |
| Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence                              | Article 15 | Rapport annuel à remettre au Parlement par la Caisse des dépôts et consignations sur le suivi et la gestion des sommes qu'elle détient au titre de la présente loi   | <u>Pas de dépôt</u><br>La loi entre en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2016, rien n'a encore été transféré à la Caisse des dépôts et consignations.  |
| Loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public | Article 4  | Rapport à remettre au Parlement, dans un délai de huit mois suivant la promulgation de la loi, sur la <b>réforme du taux effectif global</b>   | <u>Pas de dépôt</u>   |

|  |            |   |                                     |
|--|------------|---|-------------------------------------|
| Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 | Article 17 | Rapport à remettre au Parlement, avant le 1 <sup>er</sup> octobre 2014, évaluant <b>l'impact financier du présent article sur les fondations et associations à but non lucratif dont l'activité est de caractère social</b>   | <u>Rapport déposé le 22/11/2014</u> |
| Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 | Article 29 | Rapport à remettre au Parlement, avant le 1 <sup>er</sup> mars 2015, sur la <b>création d'un observatoire des contreparties</b> dont le rôle serait de suivre l'utilisation par les entreprises des allègements de charges consentis aux entreprises au moyen du crédit d'impôt compétitivité emploi dont l'objectif est poursuivi par le pacte de responsabilité et d'évaluer précisément ce dispositif d'ensemble | <u>Pas de dépôt</u>                 |

## VI. CONCLUSION : LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

Aucune amélioration n'ayant été constatée, les mêmes remarques que l'an dernier peuvent être formulées.

### A. EN RAISON DES LACUNES DE L'OUTIL DE CONTRÔLE (LÉGIFRANCE)

L'existence sur le site Légifrance d'un échéancier de parution des textes réglementaires, établi par le Secrétariat général du Gouvernement, permet de faciliter le contrôle de la mise en application des lois. Pour autant, on peut regretter que cet échéancier soit incomplet, en raison :

- de **l'absence de comptabilisation des arrêtés** au seul profit des décrets simples ou pris en Conseil d'État ;
- de **l'irrégularité de mise à jour des dates prévisionnelles de publication** des textes lorsque l'échéance est dépassée et que les mesures n'ont toutefois pas été prises.

### B. EN RAISON DES TEXTES EUX-MÊMES

**Les visas des décrets ou des arrêtés omettent encore de citer l'article du code qu'ils mettent en application** et visent seulement, par exemple, le code monétaire et financier ou le code général des impôts, ce qui rend la recherche difficile.

En outre, le suivi de l'application des lois s'avère complexe lorsque des textes pris ultérieurement viennent **abroger ou rendent sans objet** des dispositions pour lesquelles sont attendues des mesures d'application. Seule la coopération des administrations ministérielles permet de « tracer » de manière fiable les dispositions réglementaires en attente sur les lois promulguées.





---

## COMMISSION DES LOIS

|   |            |
|---|------------|
| AVANT PROPOS.....   | 299        |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES DU 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2013 AU 30 SEPTEMBRE 2014 .....</b> | <b>301</b> |
| <b>I. LA PROGRESSIVE STABILISATION DES PÉRIODES DE RÉFÉRENCE PRISES EN COMPTE POUR LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS .....</b>                    | <b>301</b> |
| <b>II. LA COMMISSION DES LOIS : UN RYTHME LÉGISLATIF TOUJOURS AUSSI SOUTENU.....</b>  | <b>302</b> |
| A. UNE PART SIGNIFICATIVE DU TRAVAIL DE L'ENSEMBLE DES COMMISSIONS PERMANENTES .....  | 302        |
| B. UN NOMBRE D'AVIS ET DE RAPPORTS D'INFORMATION TOUJOURS PLUS IMPORTANT.....   | 304        |
| C. UN NOMBRE EXCEPTIONNELLEMENT IMPORTANT DE TEXTES EXAMINÉS AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE .....  | 307        |
| <b>III. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS EN DEMI-TEINTE .....</b>   | <b>309</b> |
| A. SOIXANTE MESURES RÉGLEMENTAIRES ENCORE EN ATTENTE.....   | 309        |
| B. DES DÉLAIS DE PARUTION DES MESURES DE MISE EN APPLICATION INÉGAUX.....   | 310        |
| <b>IV. UN RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE PLUS MODÉRÉ CES DERNIÈRES ANNÉES .....</b>   | <b>311</b> |
| <b>V. UNE STABILISATION DU NOMBRE DE TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE .....</b>   | <b>312</b> |
| A. NEUF LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE.....   | 312        |
| B. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE ÉQUIVALENTE AUX AUTRES LOIS.....  | 313        |
| C. UNE MISE EN APPLICATION DES MESURES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE COMPARABLE AUX AUTRES MESURES.....   | 314        |
| <b>VI. UN NOMBRE TOUJOURS IMPORTANT DE QUESTIONS AU GOUVERNEMENT SUR L'APPLICATION DES LOIS.....</b>  | <b>315</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>DEUXIÈME PARTIE : COMMENTAIRES RELATIFS AUX MODALITÉS PARTICULIÈRES D'APPLICATION ET DE MISE EN APPLICATION DES LOIS ....</b> | <b>317</b> |
| A. DOUZE LOIS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE SONT D'APPLICATION DIRECTE .....  | 317        |
| B. NEUF LOIS ONT ÉTÉ PLEINEMENT MISES EN APPLICATION AVANT LE 31 MARS 2015 .....   | 327        |
| C. SIX LOIS SONT PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION AU 31 MARS 2015..  | 347        |

Mesdames, Messieurs,

Conformément aux instructions du Bureau du Sénat, le bilan annuel de l'application des lois, présenté par chaque commission permanente dans son domaine de compétence, a pour objet de faire le point sur l'état de mise en application des lois votées au cours des sessions précédentes.

Il vise à contrôler l'activité du Gouvernement dans sa production de normes réglementaires (décrets d'application, arrêtés et circulaires) et les délais dans lesquels ces mesures sont publiées. Il permet plus particulièrement de suivre l'application des dispositions législatives d'origine parlementaire.

Au-delà de la stricte mise en application, ce rapport constituera également cette année encore l'occasion pour votre commission des lois de s'intéresser à la mise en œuvre des dispositions législatives adoptées, ce que le présent rapport s'attachera à faire au travers d'exemples détaillés.

Plus généralement, le bilan de l'application des lois permet de mettre en lumière les conditions d'examen des textes par notre commission, et par extension du Parlement dans son ensemble, au regard, en particulier, du traitement réservé aux mesures d'origine parlementaire et du recours à la procédure accélérée.



---

**PREMIÈRE PARTIE :**  
**CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA MISE EN**  
**APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES DU 1<sup>ER</sup> OCTOBRE**  
**2013 AU 30 SEPTEMBRE 2014**

**I. LA PROGRESSIVE STABILISATION DES PÉRIODES DE**  
**RÉFÉRENCE PRISES EN COMPTE POUR LE SUIVI DE LA MISE EN**  
**APPLICATION DES LOIS**

À l'issue des travaux du « comité de suivi de l'application des lois »<sup>1</sup>, il a été décidé de modifier les périodes de référence prises en compte pour élaborer les statistiques relatives à la mise en application des lois. Jusqu'en 2010, les commissions permanentes du Sénat examinaient, au 30 septembre, les mesures réglementaires relatives à toutes les lois promulguées lors de la session qui s'achevait à la même date. Les périodes de référence des lois promulguées et des mesures réglementaires à prendre en compte étaient donc confondues. Ce procédé n'était pas satisfaisant dans la mesure où les lois promulguées en toute fin de période de référence présentaient automatiquement un taux de mise en application extrêmement bas, le Gouvernement n'ayant pas eu matériellement le temps de publier les mesures réglementaires correspondantes avant que ne s'achève la période de référence.

Il a, depuis lors, été décidé de procéder différemment en décalant dans le temps la période de référence des mesures réglementaires prises en compte : sont aujourd'hui intégrées dans les statistiques toutes les mesures prises dans les six mois suivant la dernière promulgation d'une loi comptabilisée dans la période de référence. Deux périodes de références sont donc dissociées depuis lors : une période de référence des lois prises en compte et une période de référence des mesures réglementaires comptabilisées, de six mois plus longue, afin que les statistiques établies aient un sens.

À l'issue de la session 2010-2011, la période de référence des lois adoptées avait été arrêtée au 30 juin 2011 (soit toutes les lois promulguées jusqu'au 13 juillet 2011). En 2011-2012, la période de référence des lois examinées s'était établie du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012. Depuis, la période de référence s'établit donc à toutes les lois promulguées du début de la session ordinaire au 30 septembre de l'année suivante, les mesures réglementaires étant comptabilisées dans les 6 mois après la fin de cette période (soit jusqu'au 31 mars 2015 cette année).

---

<sup>1</sup> Organisme mis en place à la demande de M. le Ministre des relations avec le Parlement de l'époque, M. Patrick OLLIER, le 10 mars 2011.

Cette année encore, l'objectif qu'autorisait la dissociation de ces nouvelles périodes de référence, à savoir un taux de mise en application des lois de 100 %, est loin d'être atteint s'agissant des textes qui relèvent de la commission des lois.

Le taux de mise en application des lois promulguées entre le 1er octobre 2013 et le 30 septembre 2014 s'élève en effet à 54 %, niveau proche de la moyenne de l'ensemble des commissions (50%).

Toutefois, comme chaque année, rappelons qu'un tel taux doit être fortement nuancé. D'une part, il ne traduit pas davantage que lors des sessions précédentes l'aspect qualitatif des mesures prises. D'autre part, a contrario, des mesures d'application « secondaires » peuvent ne pas avoir été prises et diminuer le taux de mise en application d'une loi alors même que celle-ci est parfaitement appliquée sur le terrain et que l'essentiel du dispositif est en place.

## II. LA COMMISSION DES LOIS : UN RYTHME LÉGISLATIF TOUJOURS AUSSI SOUTENU

### A. UNE PART SIGNIFICATIVE DU TRAVAIL DE L'ENSEMBLE DES COMMISSIONS PERMANENTES

Au cours de la période de référence, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014, 27 lois examinées au fond par la commission des lois ont été promulguées.

#### Liste des 27 lois, examinées au fond par la commission des lois, qui ont été promulguées entre le 1er octobre 2013 et le 30 septembre 2014

- Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique
- Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique
- Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics
- Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens
- Loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie
- Loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer
- Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution
- Loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier

- Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution
- Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière
- Loi n° 2013-1159 du 16 décembre 2013 transposant la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012, modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants
- Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises
- Loi n° 2014-56 du 27 janvier 2014 visant à harmoniser les délais de prescription des infractions prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, commises en raison du sexe, de l'orientation ou de l'identité sexuelle ou du handicap
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
- Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur
- Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen
- Loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections
- Loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon
- Loi n° 2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation
- Loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté
- Loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales
- Loi n° 2014-640 du 20 juin 2014 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive
- Loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique
- Loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies
- Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes
- Loi n° 2014-878 du 4 août 2014 relative à la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland (Lyon)
- Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales

Pour rappel, 14 lois également examinées au fond avaient été promulguées pendant la session 2012-2013, 24 lois entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012, 23 entre le 1<sup>er</sup> octobre 2010 et le 13 juillet 2011, 23 au cours de la session 2009-2010, 15 pendant la session 2008-2009, 22 pendant la session 2007-2008, 18 pendant la session 2006-2007, et 13 pendant la session 2005-2006.

La période 2013-2014 est donc caractérisée par une nouvelle hausse du nombre de textes examinés au fond, pour atteindre un niveau jamais égalé.

**Si l'on exclut les approbations de conventions, traités et accords internationaux, la commission des lois a en effet examiné 41 % de l'ensemble des textes promulgués sur la période<sup>1</sup>, niveau le plus élevé de l'ensemble des commissions permanentes.**

**Ces éléments chiffrés démontrent le rythme législatif particulièrement soutenu de la commission des lois durant cette période.**

## ***B. UN NOMBRE D'AVIS ET DE RAPPORTS D'INFORMATION TOUJOURS PLUS IMPORTANT***

### **1. Vingt-neuf avis dont vingt et un avis budgétaires**

Sur la période de référence, la commission a rendu **29 avis, répartis entre 21 avis budgétaires, 7 avis sur des textes législatifs non budgétaires et un avis sur une proposition de résolution.** (contre 27 avis dont 21 budgétaires en 2012-2013, 24 avis dont 21 budgétaires entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012, 16 avis dont 13 budgétaires, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2010 et le 13 juillet 2011 et 13 avis budgétaires sans aucun avis législatif au cours de la session 2009-2010).

Hors avis budgétaires, la commission a rendu les avis suivants :

- Avis n° 565 du 28 mai 2014 et avis n° 106 du 30 octobre 2013 par M. Alain ANZIANI sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire ;
- Avis n° 522 du 13 mai 2014 sur le projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires par M. Alain RICHARD ;
- Avis n° 446 du 9 avril 2014 sur le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises par Mme Nicole BONNEFOY ;

---

<sup>1</sup> Soit 14 lois sur les 50 promulguées au cours de la période.



- Avis n° 316 du 28 janvier 2014 sur la proposition de loi visant à reconquérir l'économie réelle par M. Félix DESPLAN ;
- Avis n° 300 du 22 janvier 2014 sur le projet de loi relatif à la consommation par Mme Nicole BONNEFOY ;
- Avis n° 301 du 22 janvier 2014 sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové par M. René VANDIERENDONCK ;
- Avis n° 79 du 16 octobre 2013 sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové par M. René VANDIERENDONCK ;
- Avis n° 56 du 9 octobre 2013 sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale par M. Jean-Pierre SUEUR ;
- Avis n° 181 du 29 novembre 2013 sur la proposition de résolution Modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu *in fine* pour la mise en œuvre de l'éco-taxe poids lourds par M. Jean-Pierre SUEUR.

## **2. Treize rapports d'information et cinq rapports relatifs à des propositions de résolution**

La commission des lois a également rendu 13 rapports d'information, contre 2 rapports d'information en 2012-2013, 9 en 2011/2012, 10 entre le 1<sup>er</sup> octobre 2010 et le 13 juillet 2011 et 3 au cours de la session 2009-2010. Les rapports d'information rendus portaient sur les thèmes suivants :

- **Les premiers enseignements du quinzième plan de lutte contre la précarité dans la fonction publique** (Rapport d'information du 23 juillet 2014 par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Philippe KALTENBACH)
- **La rétention administrative : éviter la banalisation, garantir la dignité des personnes** (Rapport d'information n° 773 du 23 juillet 2014 par Mme Éliane ASSASSI et M. François-Noël BUFFET)
- **Les contrats de partenariats : des bombes à retardement ?** (Rapport d'information n° 733 du 16 juillet 2014 par MM. Jean-Pierre SUEUR et Hugues PORTELLI)
- **Aide juridictionnelle : le temps de la décision** (Rapport d'information n° 680 du 2 juillet 2014 par Mme Sophie JOISSAINS et M. Jacques MÉZARD )
- **Numérique, renseignement et vie privée : de nouveaux défis pour le droit** (Rapport d'information n° 663 du 27 juin 2014 par M. Jean-Pierre SUEUR)

- **Autorités administratives indépendantes - 2006-2014 : un bilan** (Rapport d'information n° 616 du 11 juin 2014 par M. Patrice GÉLARD)

- **Suppression de la profession d'avoué : premier bilan d'application de la loi du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel** (Rapport d'information n° 580 du 4 juin 2014 par M. Patrice GÉLARD)

- **La protection des données personnelles dans l'open data : une exigence et une opportunité** (Rapport d'information n° 469 du 16 avril 2014 par MM. Gaëtan GORCE et François PILLET)

- **Vote électronique : préserver la confiance des électeurs** (Rapport d'information n° 445 du 9 avril 2014 par MM. Alain ANZIANI et Antoine LEFÈVRE)

- **Justice aux affaires familiales : pour un règlement pacifié des litiges** (Rapport d'information n° 404 du 26 février 2014 par Mme Catherine TASCA et M. Michel MERCIER)

- **Pour une meilleure indemnisation des victimes d'infractions pénales** (Rapport d'information n° 107 du 30 octobre 2013 par MM. Christophe BÉCHU et Philippe KALTENBACH)

- **Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance** (Rapport d'information n° 54 du 9 octobre 2013 par Mme Virginie KLÈS et M. Yves DÉTRAIGNE)

- **Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ?** ( du 1er octobre 2013 par MM. François PILLET, René VANDIERENDONCK, Yvon COLLIN et Philippe DALLIER)

En outre, la commission des lois a examiné, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014, **5 propositions de résolutions qui ont donné lieu aux rapports ou avis suivants :**

- Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe (Rapport n° 732 du 16 juillet 2014 de M. Jean-Pierre SUEUR)

- Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de rééquilibrer la composition des commissions permanentes (Rapport n° 606 du 11 juin 2014 de M. Alain ANZIANI)

- Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de rénover les règles relatives à l'obligation de participation des Sénateurs aux travaux des commissions du Sénat (Rapport n° 401 du 26 février 2014 de M. Alain ANZIANI)

- Proposition de résolution sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2007

du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges et le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer (E 8895) (Rapport n° 302 du 22 janvier 2014 de M. Simon SUTOUR)

- Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu in fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds (Avis n° 181 du 29 novembre 2013 de M. Jean-Pierre SUEUR)

*C. UN NOMBRE EXCEPTIONNELLEMENT IMPORTANT DE TEXTES EXAMINÉS AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE*

Outre les **27 lois examinées et promulguées**, qui seules sont prises en compte statistiquement dans le cadre du présent rapport, notre commission, au cours de la période de référence 2013/2014, a examiné **un projet de loi, promulgué** après le 30 septembre 2014.

La commission des lois a également examiné **16 propositions de loi**, dont **2** ont été **promulguées** après le 30 septembre 2014, **10** sont toujours **en navette** à l'Assemblée nationale, **1** a été **rejetée en séance publique**, **1** a fait l'objet d'un **début d'examen en séance publique à ce jour non achevé** et **2** sont toujours **en attente d'une éventuelle inscription en séance publique**.

Autrement dit, **la commission des lois a examiné au fond**, en tout, **44 textes législatifs** au cours de la période de référence contre 41 en 2013-2014 et **33 textes entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012**. **La hausse du travail législatif auquel la commission des lois fait face s'est donc encore poursuivie lors de la session 2013-2014.**

Le tableau suivant récapitule la liste des projets et propositions de loi examinés mais qui n'ont pas fait l'objet d'une promulgation au cours de la période de référence examinée cette année :

| <b>Textes examinés par la commission des lois entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014 mais qui ont été promulgués ultérieurement :</b> |
|---|
| Proposition de loi visant à introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire                      |
| Proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat   |
| Projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures      |

|   |
|---|
| <b>Textes examinés par la commission des lois entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014, toujours en navette à l'Assemblée nationale :</b>                                     |
| Proposition de loi visant à l'indemnisation des personnes victimes de prise d'otages  |
| Proposition de loi organique tendant à joindre les avis rendus par le Conseil national d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements |
| Proposition de loi portant réforme de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité  |
| Proposition de loi relative à la création d'un dispositif de suspension de détention provisoire pour motif d'ordre médical  |
| Proposition de loi visant à limiter l'usage des techniques biométriques   |
| Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation                |
| Proposition de loi visant à instaurer un schéma régional des crématoriums   |
| Proposition de loi tendant à moderniser diverses dispositions de la législation applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin                                       |
| Proposition de loi tendant à permettre aux candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants                    |
| Proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement   |
| <b>Textes dont l'examen a débuté en séance publique entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014 mais n'est pas achevé :</b>  |
| Proposition de loi visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage                    |
| <b>Texte rejeté en séance publique au Sénat entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014 :</b>  |
| Proposition de loi relative à l'accueil et à la prise en charge des mineurs isolés étrangers  |

|   |
|---|
| <b>Textes examinés par la commission des lois entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014, en attente d'inscription en séance publique :</b> |
| Proposition de loi tendant à autoriser le vote par Internet pour les Français établis hors de France pour l'élection des représentants au Parlement européen  |
| Proposition de loi modifiant le délai de prescription de l'action publique des agressions sexuelles   |

Concernant les 27 lois promulguées, on constate que 12 sont d'application directe, 9 sont devenues applicables au cours de la période de référence et 6 sont partiellement applicables.

**Autrement dit, au 31 mars 2015, 21 lois sur les 27 promulguées sont entièrement applicables - c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 % - et six appellent encore des mesures d'application.**

En effet, alors que le taux de lois promulguées qui ne sont pas encore pleinement applicables, à l'issue de la période de référence des mesures réglementaires, avait connu une forte progression entre 2009 et 2013 (douze sur vingt et une en 2011/2012 soit 57,1%, neuf lois sur vingt-trois, c'est-à-dire 39,1 % en 2010/2011, et huit sur vingt-trois soit 34,8 %, lors de la session 2009-2010), il est depuis significativement retombé pour atteindre 7,1% (soit une loi sur quatorze) en 2012-2013 et 22,2 % (soit 6 lois sur 27) en 2013-2014.

**Le tableau suivant récapitule la part des lois qui appelaient encore des mesures d'application, parmi les lois promulguées au cours de la période de référence :**

| Période de référence des lois promulguées         | Part des lois appelant encore des mesures d'application à l'issue de la période de référence prise en compte |
|---|--|
| 1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014 | 22,2 %   |
| 1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013 | 7,1 %  |
| 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012              | 57,1 %   |
| 1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011   | 39,1 %   |
| 1 <sup>er</sup> octobre 2009 au 30 septembre 2010 | 34,8 %   |

### III. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS EN DEMI-TEINTE

#### A. SOIXANTE MESURES RÉGLEMENTAIRES ENCORE EN ATTENTE

Au 31 mars 2015, soixante des cent trente mesures d'application prévues par les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre

2014 n'ont pas été prises. Le taux de mise en application des lois sur la période de référence s'établit donc à 54 % pour notre commission.

Si l'on exclut le taux de l'an dernier qui avait atteint un niveau jamais égalé (92 % des mesures d'application prévues en 2012-2013 étaient prises au 31 mars 2014), le taux d'application des mesures prévues au cours de la session 2013-2014 s'inscrit donc de nouveau dans la lignée des périodes de référence antérieures, ce qui n'est guère satisfaisant. Rappelons qu'en 2011-2012, le même taux s'élevait à 36 % et qu'il était de 46% en 2010-2011.

### **B. DES DÉLAIS DE PARUTION DES MESURES DE MISE EN APPLICATION INÉGAUX**

Les décrets d'application des lois promulguées au cours de la période de référence (auxquelles on pourrait ajouter les 70 mesures prises non prévues), hors rapports et sans comptabiliser les autres mesures réglementaires d'application, ont été publiés dans les délais suivants :

#### **Statistiques sur les délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 30 septembre 2014 (à l'exclusion des rapports)**

| Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai de | Total | Pourcentage |
|--|-------|-------------|
| Inférieur ou égal à six mois                                     | 24    | 39,3 %      |
| De plus de six mois à un an                                      | 30    | 49,2 %      |
| De plus de un an à 2 ans   | 7     | 11,5 %      |
| Total  | 61    | 100 %       |

39,3 % des mesures de mise en application prises et prévues l'ont été cette année dans un délai de moins de six mois, contre 36,6 % en 2012-2013 et 57,4 % en 2011-2012, 51,4% en 2011-2011 et 100% au cours de la session 2009-2010. Cependant, le net recul enregistré au cours de ces dernières années n'est pas réellement significatif dans la mesure où la période retenue de prise des mesures réglementaires est désormais bien plus longue. Il est donc normal que davantage de mesures aient été prises à l'issue d'un délai plus long. D'ailleurs, sur ce point, on peut même considérer que la situation s'améliore partiellement, puisque le nombre de mesures nécessitant plus d'une année avant d'être prises, diminue.

#### IV. UN RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE PLUS MODÉRÉ CES DERNIÈRES ANNÉES

L'usage de la procédure accélérée, qui constituait indéniablement la donnée statistique la plus inquiétante concernant les lois examinées par la commission des lois lors des périodes précédentes, est apparu moins fréquent, lors des deux dernières sessions.

Alors qu'en 2011-2012, 100 % des projets de lois (douze textes) et 66,7 % des propositions des lois (six des neuf textes), soit 85,8% de l'ensemble des textes promulgués, avait fait l'objet de cette procédure, ce taux est tombé en 2012-2013 à 50 %, tant pour les projets (cinq sur dix) que pour les propositions de loi (deux sur quatre) et s'établit cette année à 59 % (seize sur vingt-sept).

L'usage de la procédure accélérée, qui permet la convocation d'une commission mixte paritaire à l'issue d'une seule lecture et, surtout, écarte le délai minimal d'examen des textes prévus à l'article 42 de la Constitution réduit considérablement le temps que les parlementaires peuvent consacrer à l'examen d'un texte.

Toutefois, ce taux demeure encore trop élevé puisque, par exemple, seuls quatre textes avaient fait l'objet d'un engagement de la procédure accélérée sur les vingt-trois promulgués entre le 1<sup>er</sup> octobre 2010 et le 13 juillet 2011 (soit un taux de 17,4 %). De surcroit, le recul statistique de la procédure accélérée ces deux dernières années est, pour partie, lié au nombre plus important, en valeur absolue, de propositions de loi qui ont abouti au cours des deux dernières sessions, ces dernières faisant très rarement l'objet d'une procédure accélérée. Le recours à la procédure accélérée pour les projets de loi demeure donc quasi systématique.

Les conférences des présidents des deux assemblées, qui peuvent s'opposer conjointement à son utilisation, comme le permet l'article 45 de notre Constitution, n'ont encore jamais fait usage d'une telle faculté.

Enfin, le taux de mise en application des mesures réglementaires prévues dans les textes ayant fait l'objet de la procédure accélérée s'est considérablement amélioré cette année. Notre commission avait en effet constaté ces dernières années que les textes ayant fait l'objet de la procédure accélérée contenaient des mesures réglementaires qui n'étaient pas davantage prises que celles prévues dans les autres textes, ce qui était pour le moins paradoxal : le caractère urgent du texte suppose une adoption plus rapide des mesures réglementaires. La situation semble cette année plus conforme à ce qui peut légitimement être attendu puisque 75 % des mesures réglementaires prévues dans les textes ayant fait l'objet de la procédure accélérée étaient publiées au 31 mars dernier, ce qui est substantiellement plus important que le taux global constaté de 54 %.

## V. UNE STABILISATION DU NOMBRE DE TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

### A. NEUF LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

**Neuf lois** examinées au fond par la commission des lois, promulguées au cours de la période de référence, sont d'origine parlementaire, soit un taux de 33,3 %, niveau qui remonte légèrement par rapport à la session précédente au cours de laquelle 28,6 % des textes promulgués étaient d'origine parlementaire (ce qui constituait le niveau paradoxalement le plus bas depuis l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui réserve une semaine d'ordre du jour prioritaire par mois aux textes d'initiative parlementaire).

Toutefois, l'augmentation du nombre de propositions de lois qui aboutissent semble marquer un palier ces deux dernières années. On peut ainsi considérer qu'en moyenne, depuis la révision constitutionnelle de 2008, les textes d'origine parlementaire représentent environ un tiers des lois promulguées au cours de la période de référence retenue.

**Part des lois d'origine parlementaire parmi les lois promulguées au cours de la période de référence :**

| Période de référence des lois promulguées         | Part des lois d'origine parlementaire |
|---|---------------------------------------|
| 1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014 | 33,3 %                                |
| 1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013 | 28,6 %                                |
| 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012              | 42,8 %                                |
| 1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011   | 30,4%                                 |
| 1 <sup>er</sup> octobre 2009 au 30 septembre 2010 | 34,8 %                                |

Même si des variations du ratio entre le nombre de propositions de loi adoptées et le nombre global de textes adoptés se produisent d'une année sur l'autre, il est constant ces cinq années qu'entre quatre et neuf propositions de loi aboutissent annuellement.

En outre, le nombre de lois d'origine sénatoriale progresse encore cette année (cinq propositions de loi, soit une de plus que l'an dernier) :



| Liste des lois d'origine parlementaire   | Assemblée d'origine des propositions de loi |
|--|---|
| Loi n° 2014-878 du 4 août 2014 relative à la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland (Lyon)  | Assemblée nationale                         |
| Loi n° 2014-774 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies du 07/07/2014   | Sénat                                       |
| Loi n° 2014-744 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique du 01/07/2014   | Sénat                                       |
| Loi n° 2014-640 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive du 20/06/2014   | Assemblée nationale                         |
| Loi n° 2014-528 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 26/05/2014  | Sénat                                       |
| Loi n° 2014-172 visant à reconnaître le vote blanc aux élections du 21/05/2014   | Assemblée nationale                         |
| Loi n° 2014-315 renforçant la lutte contre la contrefaçon du 11/03/2014  | Sénat                                       |
| Loi n° 2014-56 visant à harmoniser les délais de prescription des infractions prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, commises en raison du sexe, de l'orientation ou de l'identité sexuelle ou du handicap du 27/01/2014 | Assemblée nationale                         |
| Loi n° 2013-921 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics du 17/10/2013   | Sénat                                       |

#### **B. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE ÉQUIVALENTE AUX AUTRES LOIS**

Parmi les **neuf lois** d'origine parlementaire promulguées au cours de la période de référence, **sept n'appelaient pas expressément de mesures d'application**. Il s'agit des lois suivantes :

- Loi n° 2014-878 du 4 août 2014 relative à la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland (Lyon) ;

- Loi n° 2014-774 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies du 07/07/2014 ;

- Loi n° 2014-744 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique du 01/07/2014 ;

- Loi n° 2014-640 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive du 20/06/2014 ;

- Loi n° 2014-528 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 26/05/2014 ;

- Loi n° 2014-172 visant à reconnaître le vote blanc aux élections du 21/05/2014 ;

- Loi n° 2014-56 visant à harmoniser les délais de prescription des infractions prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, commises en raison du sexe, de l'orientation ou de l'identité sexuelle ou du handicap du 27/01/2014.

Par ailleurs, une loi d'origine parlementaire est devenue totalement applicable à l'issue de la période de référence des mesures réglementaires. Il s'agit de la loi n° 2013-921 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics du 17 octobre 2013.

Seule une loi d'origine parlementaire sur la période de référence examinée est donc partiellement applicable : la loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon.

### ***C. UNE MISE EN APPLICATION DES MESURES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE COMPARABLE AUX AUTRES MESURES***

Les mesures réglementaires de mise en application sont annoncées dans la loi le plus souvent dès le texte initial, notamment dans les projets de loi. Elles sont donc principalement d'origine gouvernementale. Le taux de mise en application des mesures réglementaires issues de dispositions d'origine parlementaire ne diffère cependant jamais substantiellement du taux de mise en application global : la différence de taux constatée cette année pour les mesures réglementaires introduites en cours de navette (44 % pour les mesures d'origine gouvernementale, 39 % pour les mesures réglementaires prévues par amendement sénatorial et 47 % pour les mesures réglementaires prévues par amendement des députés) n'est pas significative.

Autrement dit, comme les années précédentes, le Gouvernement n'est pas enclin à adopter plus vite les mesures réglementaires qu'il a lui-même générées.

**Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues  
par les lois promulguées au cours de la période de référence**

*(à l'exclusion des rapports)*

|  | Texte initial | Amendement du Gouvernement | Amendement d'origine sénatoriale | Amendement de l'Assemblée nationale | Introduction en commission mixte paritaire | Total      |
|--|---------------|----------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|--|------------|
| Mesures prises   | 40            | 7                          | 9                                | 14                                  | -  | 70         |
| Mesures restant à prendre  | 20            | 9                          | 14                               | 16                                  | 1  | 60         |
| Total  | <b>60</b>     | <b>16</b>                  | <b>23</b>                        | <b>30</b>                           | <b>1</b>                                   | <b>130</b> |
| % du total général   | 46 %          | 12 %                       | 18 %                             | 23 %                                | 1 %  | 100%       |
| Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine | 67 %          | <b>44 %</b>                | 39 %                             | 47 %                                | -  | <b>54%</b> |

## VI. UN NOMBRE TOUJOURS IMPORTANT DE QUESTIONS AU GOUVERNEMENT SUR L'APPLICATION DES LOIS

Comme chaque année, la parution du rapport du service des commissions du Sénat a été l'occasion pour de nombreux parlementaires d'interpeller le Gouvernement sur les problèmes récurrents de retards dans la mise en application des lois, en général par le biais de **questions écrites** posées aux ministres, mais également de **questions orales**, permettant aux parlementaires de contrôler le travail du Gouvernement et, depuis leur mise en place en octobre 2009, de **questions cribles**.

Plusieurs textes ont focalisé l'attention des sénateurs cette année. On relève, par exemple, au cours de la période de référence, pas moins d'une **vingtaine de questions écrites** adressées au Gouvernement sur les mesures réglementaires résultant de l'adoption de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.



---

**DEUXIÈME PARTIE :**  
**COMMENTAIRES RELATIFS AUX MODALITÉS**  
**PARTICULIÈRES D'APPLICATION ET DE MISE EN**  
**APPLICATION DES LOIS**

**A. DOUZE LOIS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE SONT D'APPLICATION DIRECTE**

**(1) Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens**

Adoptée définitivement par le Sénat le 17 octobre 2013 à la suite d'une commission mixte paritaire, la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 visait à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

Elle prévoit que le silence gardé par l'autorité administrative pendant deux mois vaut acceptation à partir du 12 novembre 2014 pour l'État et ses établissements publics administratifs et à partir du 12 novembre 2015 pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes de sécurité sociale (article 1).

En outre, la présente loi habilite le gouvernement à prendre des ordonnances pour simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. Sont concernés : l'adoption de la partie législative d'un code portant sur ces relations (article 3), la communication des avis préalables (article 2), le projet « *dîtes-le nous une seule fois* »<sup>1</sup> (article 4) et la modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (article 5). Des ordonnances pour permettre un usage plus large des nouvelles technologies sont également prévues (article 2) : possibilité de délibérer à distance pour les instances administratives à caractère collégial et saisine de l'administration par voie électronique.

Enfin, la loi n° 2013-1005 dispose que les réfugiés peuvent se voir délivrer une carte de « *résident longue durée-UE* » (article 6), conformément à la directive 2011/51/UE du 11 mai 2011.

À ce jour, cinq ordonnances ont été publiées afin d'appliquer la présente loi :

- ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial ;
- ordonnance n° 2014-1328 du 6 novembre 2014 relative à la communication des avis préalables ;
- ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

---

<sup>1</sup>Projet visant à développer les échanges de données entre les administrations pour éviter qu'une même information soit demandée plusieurs fois aux citoyens.

- ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ;
- ordonnance n° 2015-507 du 7 mai 2015<sup>1</sup> concernant le projet « *dîtes-le nous une seule fois* ».

L'ensemble de ces dispositions est donc applicable à l'exception de l'ordonnance n° 2014-1330 qui entrera en vigueur le 6 novembre 2015.

Le délai d'habilitation pour l'ordonnance relative à l'adoption de la partie législative d'un code relatif aux relations entre le public et les administrations court jusqu'au 12 novembre 2015.

Enfin, le Gouvernement a publié une quarantaine de décrets pour mettre en œuvre le principe du « *silence vaut acceptation* ». Ces textes dressent une liste des actes pour lesquels ce principe n'est pas applicable.

La commission des lois du Sénat a prévu de consacrer un rapport spécifique à l'application de cette loi et notamment à ce principe.

**La loi du 12 novembre 2013 est d'application directe.**

**(2) Loi n°2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier**

Adoptées par l'Assemblée nationale qui a été amenée à statuer définitivement, la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et la loi organique n° 2013-1115 relative au procureur de la République financier renforcent les instruments de lutte contre la fraude fiscale et la délinquance financière.

Le présent texte organique était rendu nécessaire, par coordination avec les mesures nouvelles issues de la loi ordinaire, afin de mettre à jour l'article 38-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Il rend applicable au procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris les dispositions de l'article 38-2 précité s'appliquant au procureur de la République près le même tribunal.

**Cette loi, qui ne requière aucune mesure réglementaire, est d'application directe.**

---

<sup>1</sup> Ordonnance relative à l'adaptation du secret professionnel dans les échanges d'informations entre autorités administratives et à la suppression de la production de pièces justificatives.

**(3) Loi n° 2013-1159 du 16 décembre 2013 transposant la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012, modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants**

Adoptée définitivement par le Sénat en première lecture, la loi n° 2013-1159 du 16 décembre 2013 visait à transposer en droit français la directive 2013/1/UE du 20 décembre 2012.

La loi modifie les modalités spécifiques de déclaration de candidature des candidats non français pour l'élection des représentants français au Parlement européen. Ainsi, pour les candidats ayant la nationalité d'un autre État de l'Union européenne, est supprimée l'obligation de produire une attestation délivrée par l'État d'origine garantissant l'éligibilité dans cet État du candidat (article 2). En contrepartie, est mise en place une procédure d'échange d'informations entre l'État d'origine et de résidence (article 4). En cas d'inéligibilité dans l'État d'origine, le ministre de l'intérieur écarterait de lui-même, au stade de la candidature, le candidat concerné (article 7). Dans ce cas, le candidat serait remplacé sur la liste si le délai limite de dépôt des candidatures n'est pas dépassé (article 7) ou, s'il est déjà élu, le candidat serait déchu de son mandat par décret (article 1<sup>er</sup>). Pour permettre l'échange d'informations et le contrôle par le ministre de l'intérieur, le délai limite de dépôt des candidatures est avancé au quatrième vendredi précédant le jour du scrutin (article 3) et le délai maximal de délivrance du récépissé définitif de dépôt est reporté de quatre à six jours à compter du dépôt de la déclaration de candidature (article 6).

Applicables dès la prochaine élection des représentants du Parlement européen en mai 2014, ces modifications ont été étendues pour l'ensemble des circonscriptions du territoire national (article 8).

La loi n'appelle aucune mesure réglementaire d'application. Toutefois, le Gouvernement a procédé aux modifications réglementaires rendues nécessaires par la loi du 16 décembre 2013. Le décret n° 2014-112 du 6 février 2014 portant différentes mesures d'ordre électoral modifie ainsi le décret n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Pour tenir compte de l'avancement d'une semaine de la date de clôture de la période de candidature prévue par la loi, ce décret avance d'une semaine la date du début du dépôt de candidatures, en le fixant au cinquième lundi précédant le jour du scrutin (article 3). Il prévoit que la déclaration de candidature est établie sur un imprimé (article 3). Enfin, il précise que l'autorité administrative française compétente pour l'échange d'informations relatives à l'éligibilité des candidats est le ministère de l'intérieur (article 4). Ces dispositions sont applicables sur l'ensemble du

territoire national (article 6). **Cette loi est entièrement applicable au 31 mars 2015.**

**(4) Loi n° 2014-56 du 27 janvier 2014 visant à harmoniser les délais de prescription des infractions prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, commises en raison du sexe, de l'orientation ou de l'identité sexuelle ou du handicap**

Déposée à l'Assemblée nationale lors de la XIIIème législature, cette proposition de loi visait à mettre fin à une différence de situation injustifiée : en effet, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben II » avait étendu de trois mois à un an le délai de prescription relatif aux provocations à la discrimination et aux diffamations et injures lorsqu'elles ont été prononcées en raison de l'origine ou de la religion. En revanche, ce délai était resté à trois mois lorsque ces faits avaient été commis en raison du sexe, de l'identité ou de l'orientation sexuelle, ou du handicap.

En conséquence, la proposition de loi visait à étendre à un an le délai de prescription de ces infractions, sans considération du motif.

La proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée nationale le 22 novembre 2011. Elle a fait l'objet d'une adoption avec modifications par le Sénat, le 7 février 2013. L'Assemblée nationale l'a adoptée conforme le 16 janvier 2014.

**Cette loi ne nécessitant aucune mesure d'application, elle est devenue pleinement applicable depuis cette date.**

**(5) Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur**

Adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, sous réserve d'une annulation ponctuelle et de deux réserves d'interprétation<sup>1</sup>.

La loi organique fixe une nouvelle incompatibilité entre le mandat de député et de sénateur avec une fonction exécutive locale ou la présidence de l'organe délibérant lorsqu'elle est dissociée de l'exécutif local (articles 1er et 9). De nouvelles incompatibilités ont été créées pour des fonctions exécutives au sein d'organismes non parlementaires locaux ou nationaux (articles 3 et 4). Sera incompatible avec un mandat parlementaire :

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel a censuré le IV de l'article 8 de la loi organique au motif que ce paragraphe qui relevait de la catégorie des lois organiques relatives au Sénat avait été adopté sans l'accord du Sénat, en méconnaissance de l'avant-dernier alinéa de l'article 46 de la Constitution (décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014).



---

Toute fonction exécutive des collectivités territoriales de droit commun ou à statut particulier – y compris les collectivités d’outre-mer et en Nouvelle-Calédonie - ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;

Toute fonction au sein de ces collectivités publiques comprenant une délégation de fonctions ;

Toute fonction exécutive au sein d'un syndicat mixte ou d'un EPCI sans fiscalité propre ;

Toute fonction exécutive au sein d'un conseil d'administration d'un établissement public local, d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale, du centre national de la fonction publique territoriale, d'une société d'économie mixte locale (SEML), d'une société publique locale (SPL) ou d'une société publique locale d'aménagement ainsi que d'un office public d'habitations à loyer modéré ;

Toute fonction de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général adjoint ou gérant d'une société d'économie mixte ;

La fonction de président ou de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire.

Dans le même esprit, il a été mis fin aux dérogations aux incompatibilités permettant actuellement à un parlementaire d'exercer des fonctions au sein d'organismes « satellites » dès lors qu'il représente sa collectivité et qu'il n'est pas rémunéré (article 5).

La loi empêche également tout cumul d'indemnités lorsqu'un parlementaire exerce des mandats ou fonctions incompatibles, dans l'attente qu'il mette fin à cette situation d'incompatibilité (articles 1er et 2).

Le parlementaire qui se trouverait dans une situation d'incompatibilité avec les fonctions précitées sera tenu de la faire cesser en démissionnant du mandat ou de la fonction, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. Le parlementaire sera contraint de démissionner du mandat ou de la fonction antérieurement détenu (article 6). À défaut de démission dans le délai imparti, prendra fin de plein droit le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne. En cas d'élections acquises le même jour, prendra fin le mandat ou la fonction acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.

Contrairement à la règle antérieure, la démission d'un parlementaire visant à mettre fin à une situation d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction exécutive locale conduira non plus à une élection partielle du fait de la vacance du siège mais au remplacement

du parlementaire démissionnaire par son remplaçant ou le suivant de liste (article 8).

Cette loi entrera en vigueur pour tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017 (article 12) et s'appliquera sur l'ensemble du territoire national (article 11).

**Cette loi, qui n'appelle aucune mesure réglementaire d'application, est d'application directe.**

**(6) Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen**

Adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, la loi organique n° 2014-126 du 14 février 2014 a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, sous réserve de deux réserves d'interprétation<sup>1</sup>.

La loi fixe une nouvelle incompatibilité entre le mandat de représentant français au Parlement européen et une fonction exécutive locale ou la présidence de l'organe délibérant lorsqu'elle est dissociée de l'exécutif local, selon les mêmes règles que les parlementaires nationaux (articles 1er).

La loi empêche également tout cumul d'indemnités lorsqu'un parlementaire européen exerce des mandats ou fonctions incompatibles, dans l'attente qu'il mette fin à cette situation d'incompatibilité (article 1er).

Le parlementaire qui se trouverait dans une situation d'incompatibilité avec les fonctions précitées sera tenu de la faire cesser en démissionnant du mandat ou de la fonction, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. Le parlementaire sera contraint de démissionner du mandat ou de la fonction antérieurement détenu. À défaut de démission dans le délai imparti, prendra fin de plein droit le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne. En cas d'élections acquises le même jour, prendra fin le mandat ou la fonction acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.

Cette loi entrera en vigueur pour tout parlementaire à compter du premier renouvellement du Parlement européen suivant le 31 mars 2017 (article 5) et s'appliquera sur l'ensemble du territoire national (article 4).

Cette loi n'appelle aucune mesure réglementaire d'application.

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel a précisé que l'incompatibilité entre une fonction exécutive locale d'une collectivité d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie et un mandat au Parlement européen relevait du seul législateur organique (décision n° 2014-688 DC du 13 février 2014).

---

**Cette loi est entièrement applicable au 31 mars 2015.**

**(7) Loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections.**

Adoptée définitivement par le Sénat en deuxième lecture, la loi n° 2014-172 du 21 février 2014 oblige à distinguer, lors des opérations de dépouillement, les bulletins blancs et nuls. Ainsi sont décomptés séparément les bulletins blancs et nuls qui, auparavant, étaient regroupés au sein d'une même catégorie lors de la proclamation des résultats (article 1er). Est considéré comme un vote « blanc » un bulletin blanc ou une enveloppe vide. En revanche, un tel suffrage n'est toujours pas considéré comme un suffrage exprimé (article 1er).

S'appliquant sur l'ensemble du territoire de la République (article 5), cette règle ne concerne néanmoins pas l'élection du Président de la République. Cette extension appellerait une modification des dispositions organiques de l'article 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

La loi procède également aux coordinations nécessaires au sein du code électoral (articles 2 à 4). Elle n'appelle aucune mesure réglementaire d'application.

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi, les scrutins organisés au sein du Sénat en vue d'une désignation ont donné lieu à décompte séparé des bulletins blancs et nuls. Il a ainsi été procédé pour l'élection du Président du Sénat le 1er octobre 2014.

**Cette loi est entièrement applicable au 31 mars 2015.**

**(8) Loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté**

La loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté est issue d'une proposition de loi sénatoriale déposée par Mme Catherine Tasca et les membres du groupe socialiste. Alors que la proposition de loi initiale comptait sept articles, la loi promulguée se compose de onze articles.

L'objectif des modifications apportées aux missions et prérogatives du Contrôleur général des lieux de privation de liberté résultant de la loi du 30 octobre 2007 était de transcrire dans la loi ce que la pratique a fait apparaître comme nécessaire, de rapprocher les prérogatives du Contrôleur général de celles dont disposent d'autres autorités administratives

indépendantes et de mieux assurer la protection des droits fondamentaux des personnes privées de liberté menacées de mesures de rétorsion.

La loi explicite ainsi la possibilité d'enquêtes, y compris sur place, du Contrôleur général, en détaillant la procédure de saisine et la procédure de déroulement de l'enquête. La possibilité de recommandations à la personne responsable du lieu de privation de liberté, qui peuvent être rendues publiques, à l'issue de l'enquête est consacrée. Est également reconnue l'existence de chargés d'enquête au côté des contrôleurs afin d'assister le Contrôleur général dans sa mission.

La loi renforce la possibilité de visites du Contrôleur général. L'origine de l'information recueillie au cours de celles-ci est élargie à toute personne susceptible d'éclairer le contrôle, et non pas seulement aux responsables du lieu visité. Le Contrôleur général peut désormais recueillir toute information qui lui paraît utile.

Enfin, la portée des secrets opposables au Contrôleur général est précisée. Afin d'établir la réalité des faits dont il est saisi, le Contrôleur général peut recevoir communication des informations couvertes par le secret médical, à la demande expresse de la personne concernée. Une exception au consentement de la personne demeure cependant lorsque sont en cause des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou son incapacité physique ou psychique.

Aucune sanction ne peut être prononcée et aucun préjudice ne peut résulter du seul fait des liens établis avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou des informations ou des pièces qui lui ont été données se rapportant à l'exercice de sa fonction.

La loi prévoit également la création d'un délit d'entrave à l'action du Contrôleur général, puni de 15 000 euros d'amende.

La loi a également élargi aux représentants au Parlement européen élus en France la possibilité de saisir le Contrôleur général.

**Cette loi, qui n'appelle aucune mesure réglementaire, est d'application directe.**

**(9) Loi n° 2014-640 du 20 juin 2014 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive**

La loi n° 2014-640 du 20 juin 2014 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive résulte d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale en janvier 2014 par des membres du groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste. Cette proposition de loi s'appuie sur les travaux de la mission

---

d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la révision des condamnations pénales et a pour objet de répondre aux constats établis par ces travaux : le caractère restrictif de la procédure de révision.

L'objet principal de cette loi est d'améliorer la procédure de révision des condamnations, notamment en fixant la composition de la cour de révision et de réexamen, en inscrivant dans la loi les droits des parties dans la procédure, en prévoyant une conservation plus longue des scellés de manière à limiter les risques d'erreur judiciaire et en instaurant un enregistrement sonore systématique des débats des cours d'assises.

Par ailleurs, la loi rend identiques les pouvoirs d'investigation de la commission d'instruction et de la formation de jugement à ceux du juge d'instruction à l'exception du recours à la garde à vue et à la mise en examen.

Enfin, elle confère à la seule chambre criminelle de la Cour de cassation la faculté de suspendre l'exécution de la condamnation, de manière à éviter que, comme cela était le cas auparavant, la commission d'instruction puisse suspendre une condamnation au risque que la cour de révision se prononce contre la requête et réincarcère le condamné.

**Cette loi, qui n'appelle aucune mesure réglementaire, est d'application directe.**

**(10) Loi n° 2014-744 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique**

Issue d'initiatives parlementaires transpartisanes, la loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 a créé un nouvel outil à la disposition des élus locaux sous la forme des sociétés d'économie mixte à opération unique.

Cette nouvelle forme de partenariat public-privé institutionnalisé, selon la terminologie européenne, optimise le fonctionnement des services publics locaux, en réintégrant leur gouvernance au sein des collectivités territoriales tout en cherchant à bénéficier du savoir-faire du secteur privé. Il s'agit d'autoriser la constitution d'une entité mixte, composée d'une personne publique et d'au moins une personne privée chargée d'exécuter, par contrat, une opération unique qui consisterait soit en la réalisation d'un ouvrage, soit en la gestion d'un service public. Plusieurs États européens ont déjà mis en place un tel instrument, qui a été validé par la Commission européenne et la Cour de justice des communautés européennes.

La SEM à opération unique se caractérise par l'organisation d'une seule procédure de mise en concurrence, non pas pour l'attribution du contrat à ladite société, mais pour le choix de la personne privée qui participera à cette entité.

Les SEM à opération unique ne remplacent pas les outils traditionnels des partenariats public-privés que sont les sociétés d'économie

mixte classiques, pas plus qu'elles ne mettent un terme aux formules traditionnelles de gestion des services publics locaux telle que la délégation de service public, mais elles constituent à destination des élus locaux qui le souhaitent un nouvel outil.

**Cette loi, qui n'appelle aucune mesure réglementaire, est d'application directe.**

**(11) Loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies**

Issue d'une proposition de loi sénatoriale, à la suite d'un groupe de travail mis en place par le ministère chargé des transports entre 2009 et 2010, la loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 a procédé à une meilleure répartition des responsabilités et des charges financières entre l'État et les collectivités territoriales qu'impliquent la surveillance, l'entretien, la réparation et le renouvellement des ouvrages d'art rétablissant les voies de communication coupées par des infrastructures de transport nouvelles.

L'émergence de la question de la répartition des charges de gestion d'un ouvrage de rétablissement d'une voie de communication, coupée à l'occasion de la réalisation d'une infrastructure de transports, est liée, d'une part, au transfert de la gestion des routes nationales aux collectivités territoriales et, d'autre part, à l'évolution des statuts de la SNCF ou de Voies Navigables de France (VNF) dont le fonctionnement s'apparente de plus en plus à celui de sociétés privées. Les principes régissant cette question ont été définis par une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'État, selon laquelle les ouvrages d'art de rétablissement de voies interrompues par la construction d'une infrastructure de transport nouvelle sont incorporés à l'infrastructure dont ils relient les deux parties.

Afin de répartir plus équitablement les charges financières qu'implique l'entretien des ouvrages d'art rétablissant les voies de communication coupées par des infrastructures de transport nouvelles, la loi pose un principe général de répartition des responsabilités et des charges entre les collectivités territoriales et les gestionnaires des infrastructures de transport nouvelles. Les charges et responsabilités sont à présent réparties entre les collectivités territoriales à qui incombe la prise en charge et la gestion des trottoirs, du revêtement routier et des joints qui en assurent la continuité et les gestionnaires de l'infrastructure de transport nouvelle pour la prise en charge de la surveillance, de l'entretien et de la reconstruction de la structure de l'ouvrage et de l'étanchéité de l'ensemble de ce dernier.

**Cette loi, qui n'appelle aucune mesure réglementaire, est d'application directe.**

**(12) Loi n° 2014-878 du 4 août 2014 relative à la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland**

La loi n° 2014-878 du 4 août 2014 relative à la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland résulte du dépôt, à l'Assemblée nationale, par Jean-Louis Touraine et plusieurs de ses collègues d'une proposition de loi le 13 juin 2014, qui a fait l'objet de la procédure accélérée, visant à « *garantir la situation juridique des habitants, des occupants et propriétaires de logements - notamment à caractère social -, d'équipements d'intérêt général et commerciaux, ainsi que de bureaux, en sécurisant les transactions portant sur les immeubles construits dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland et signées par le passé de façon à prévenir le risque que des contestations artificielles surgissent à l'occasion de litiges relatifs à de nouvelles transactions* ».

En effet, les terrains de la ville de Lyon sur lesquels la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland a été édiée étaient autrefois affectés au service public des abattoirs et n'ont jamais été formellement déclassés, ce qui aurait pu entraîner des risques contentieux pour une multitude de petits propriétaires.

Le texte valide législativement les contrats (cessions, locations, baux ou concessions d'usage notamment assorties de droits réels) autorisés et passés par la ville de Lyon et relatifs à des terrains compris dans le périmètre de cette zone.

**Cette loi, qui n'appelle aucune mesure réglementaire, est d'application directe.**

**B. NEUF LOIS ONT ÉTÉ PLEINEMENT MISES EN APPLICATION AVANT LE 31 MARS 2015**

**(1) Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique**

Adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, la loi n° 2013-906 relative à la transparence de la vie publique a été jugée, pour l'essentiel, conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

Sans appliquer de définition particulière à la situation de conflit d'intérêts d'un parlementaire, cette loi organique fixe néanmoins les obligations déclaratives auxquels sont soumis les parlementaires pour la prévention et le traitement des conflits d'intérêts<sup>2</sup>. Les parlementaires doivent transmettre au président de la Haute Autorité pour la transparence

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, n° 2013-676 DC.

<sup>2</sup> Le Conseil constitutionnel a estimé que ces règles se rattachaient à l'article 25 de la Constitution qui fonde la compétence du législateur organique pour fixer les incompatibilités.

de la vie publique (HATVP) une déclaration de situation patrimoniale ainsi qu'une déclaration d'intérêts et d'activités (**article 1<sup>er</sup>**). Le parlementaire l'informe de toute modification substantielle de l'une de ces déclarations.

La déclaration d'intérêts et d'activités, ainsi que les modifications éventuelles, sont également adressées au Bureau de l'assemblée d'appartenance du parlementaire afin de le mettre en mesure d'apprécier les éventuelles situations d'incompatibilité. Lors de sa réunion du 10 décembre 2014, le Bureau du Sénat a ainsi déclaré incompatible une activité déclarée par un sénateur et sollicité l'avis du Comité de déontologie parlementaire sur l'activité d'un sénateur au regard des dispositions applicables en matière de prévention des conflits d'intérêts. Depuis cette date, chaque réunion de Bureau du Sénat a donné à l'examen de déclarations ou de modifications de ces déclarations.

Toute omission substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de toute évaluation mensongère de son patrimoine est punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ainsi que, le cas échéant, de la privation des droits civiques (**article 1<sup>er</sup>**).

Le modèle et le contenu de ces déclarations ainsi que les conditions de mise à jour et de conservation ont été fixés par le décret en Conseil d'État n° 2013-2012 du 23 décembre 2013, comme le prévoyait la loi, notamment le montant de la valeur des biens mobiliers devant être inclus dans les déclarations de situation patrimoniale.

Pour les parlementaires, la déclaration d'intérêts et d'activités est rendue publique sur le site internet de la HATVP pendant la durée du mandat et six mois après sa fin. Cependant, les éléments des déclarations de situation patrimoniale ouverts à la consultation des électeurs sont transmis par la HATVP aux préfetures sur support papier ou sur support informatique. Après réception, la préfecture les met à disposition sur support papier, aux seules fins de consultation, dans des conditions fixées par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des outre-mer pris après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

L'arrêté du 28 mai 2014<sup>1</sup> a ainsi prévu que ces éléments sont consultables pendant les heures d'ouverture des services sur rendez-vous et en présence d'un agent de ces services. Aucune reproduction ou copie n'est possible pour l'électeur. Lors de la demande de consultation, l'électeur présente un titre d'identité, sa carte électorale ou une attestation d'inscription sur une liste électorale de l'année en cours en tenant lieu.

Ces éléments demeurent accessibles pendant la durée du mandat ou, après la fin du mandat, pendant six mois.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation par les électeurs des éléments des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement définis à l'article LO 135-2 du code électoral (NOR: INTA1410453A).



---

Plusieurs dispositions n'appellent pas de mesures réglementaires d'application, notamment celles assurant l'application outre-mer du texte (**articles 5, 10 12 à 15**).

Une déclaration de situation patrimoniale est exigée de la part des candidats à l'élection comme Président de la République auprès du président de la HATVP (**article 9**). Elle est publiée quinze jours avant le premier tour du scrutin et, pour l'élu, à l'issue de ses fonctions.

À l'initiative du Sénat, les subventions versées au titre de la « *réserve parlementaire* » sont publiées, chaque année, en annexe du projet de loi de règlement, en indiquant, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du Parlement<sup>1</sup>, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée qui a proposé la subvention (**article 11**). Ce document a été publié, pour la première fois, en annexe du projet de loi de règlement pour 2013.

En outre, cette loi organique institue de nouvelles incompatibilités avec le mandat parlementaire : arbitre, médiateur ou conciliateur, fonctions juridictionnelles, membre d'un collège (sauf *ès qualité*) ou présidence d'une autorité administrative ou publique indépendante, etc.<sup>2</sup> (**article 2**). De même, tout fonctionnaire accédant à un mandat parlementaire est, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, placée en position de disponibilité et non plus de détachement (**article 8**).

Parallèlement, la qualité de membre du Conseil constitutionnel est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique et de toute autre activité professionnelle ou salariée, sous réserve des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques.

Enfin, le parlementaire nommé au sein du Gouvernement ne bénéficie plus d'aucune indemnité parlementaire durant le mois au cours duquel il conserve, bien que membre du Gouvernement, son mandat parlementaire (**articles 4 et 7**).

**Cette loi est pleinement applicable.**

---

<sup>1</sup> Comme l'indique l'annexe au projet de loi de règlement pour 2013, les données ne permettent pas toujours d'identifier le parlementaire à l'origine de la transmission de chaque demande, celle-ci transitant parfois par un élu « répartiteur » pour le compte de ses collègues.

<sup>2</sup> Ces nouvelles incompatibilités s'appliquent, pour les sénateurs, à compter du renouvellement de leur série d'élection.

## (2) Loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique

Adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique a été jugée, pour l'essentiel, conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

### 1. - Les obligations générales en matière de transparence de la vie publique : obligation d'abstention, obligations déclaratives, etc.

Cette loi rappelle les obligations générales applicables aux membres du Gouvernement, aux élus locaux, aux personnes chargées d'une mission de service public : **dignité, probité et intégrité (article 1<sup>er</sup>)**. Ces personnes sont tenues de veiller à **prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts** (article 1<sup>er</sup>), sachant que tout conflit d'intérêt est défini comme une « *situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* » (**article 2**).

Face à une telle situation, les intéressés doivent s'abstenir d'exercer une compétence, détenue en propre ou par délégation de compétence ou de signature, ou de traiter une affaire qui leur aurait été confiée. Les modalités d'application de cette **obligation d'abstention** sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

A ainsi été publié le décret en Conseil d'État n° 2014-34 du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles. Il prévoit qu'informé par un membre du Gouvernement, le Premier ministre prend acte de la situation de conflit d'intérêts par un décret fixant les actes et procédures dont l'intéressé doit s'abstenir. Les attributions du ministre sont exercées par le Premier ministre pour le seul traitement des affaires en cause ou, pour les secrétaires d'État ou les ministres délégués, par le ministre de tutelle. Les administrations placées sous l'autorité du ministre intéressé et celles dont il dispose ne peuvent, en ce cas, recevoir d'instructions que du Premier ministre ou du ministre de tutelle. Le décret n° 2014-865 du 1<sup>er</sup> août 2014 constitue, à ce jour, la seule application de cette procédure ; il interdit à la secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche de connaître des actes de toute nature intéressant la direction de la recherche technologique du Commissariat à l'énergie atomique.

Pour la mise en œuvre de l'obligation d'abstention, le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 détaille les modalités d'information et d'abstention à la charge des personnes, autres que les membres du Gouvernement, en situation de conflit d'intérêts.

S'agissant des membres des collèges des autorités administratives indépendantes ou des autorités publiques indépendantes, le décret prévoit

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, n° 2013-676 DC.

que la personne intéressée ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec la délibération en cause.

S'agissant des titulaires de fonctions électives locales, le décret distingue selon que l'intéressé est à la tête de l'exécutif local ou qu'il a reçu délégation d'attributions : dans le premier cas, la personne en cause prend un arrêté par lequel elle précise les procédures dans lesquelles elle entend s'abstenir de faire usage de ses attributions et désigne la personne qui la supplée pour le traitement de l'affaire ; dans le second cas, un arrêté du délégant détermine les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

S'agissant des autres personnes chargées d'une mission de service public, le décret prévoit qu'elles s'abstiennent de donner des instructions aux personnes auxquelles elles ont donné délégation pour signer tous actes, en rapport avec l'affaire les plaçant en situation de conflit d'intérêts, pour lesquels elles ont elles-mêmes reçu délégation. Les personnes placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique se voient dessaisies de l'affaire si ce dernier estime nécessaire d'en confier le traitement à une autre personne placée sous leur autorité ; en ce cas, la personne dessaisie du dossier ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec l'affaire.

Les personnes assujetties à de nouvelles **obligations déclaratives (articles 2, 3, 11 et 12)** sont :

- Les membres du Gouvernement
- Les députés, sénateurs, représentants au Parlement européen ;
- Certains titulaires de fonctions exécutives locales ou de mandats locaux ;
- Les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat ;
- Les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ;
- Les personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elles ont été nommées en conseil des ministres ;
- Les présidents et directeurs généraux des sociétés et autres personnes morales détenues majoritairement par l'État ou les établissements publics nationaux, des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial, des offices publics de l'habitat gérant plus de 2 000 logements.

---

Ces personnes doivent adresser au président de la Haute Autorité pour la vie publique (HATVP) une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.

Toute omission substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de toute évaluation mensongère de son patrimoine est punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ainsi que, le cas échéant, de la privation des droits civiques (**article 26**). Le fait de ne pas déférer aux injonctions de la HATVP ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (article 26). De manière générale, la durée d'inéligibilité pour les membres du Gouvernement ou les élus au moment des faits a été portée à dix ans (**article 27**).

Du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 30 avril 2015, la HATVP a reçu 20 996 déclarations. Depuis le 30 mars 2015, la HATVP propose un service de télédéclaration, en vue « *d'améliorer fortement la qualité des déclarations publiées avec pour objectif une publication des données collectées en open data courant 2016* ». Selon les informations transmises par la HATVP, parmi les déclarations adressées à la Haute Autorité :

- 69 % ont été adressées par paire ;
- 25,8 % sont des déclarations adressées « individuellement » ;
- 2,3 % sont des déclarations modificatives soit de situation patrimoniale, soit d'intérêts adressées spontanément ou sur demande de la Haute Autorité.

Seules sont rendues publiques les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement. En revanche, les déclarations d'intérêts sont rendues publiques sauf, en vertu d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, pour ceux n'exerçant pas de fonctions électives.

En 2014, la HATVP a ainsi rendu publiques près de 1 500 déclarations sur son site internet. Ces déclarations sont librement réutilisables (**articles 5 et 12**).

Le modèle et le contenu de ces déclarations ainsi que les conditions de mise à jour et de conservation ont été fixés par le décret en Conseil d'État n° 2013-1212 du 23 décembre 2013, comme le prévoyait la loi. Ce même décret a fixé, comme l'imposait la loi, le montant de la valeur des biens mobiliers devant être inclus dans les déclarations de situation patrimoniale.

Si un décret était initialement prévu, par un renvoi général, pour déterminer les modalités de publicité, de communication des déclarations

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel a estimé que « la publicité de ces déclarations d'intérêts, qui sont relatives à des personnes qui n'exercent pas de fonctions électives ou ministérielles mais des responsabilités de nature administrative, est sans lien direct avec l'objectif poursuivi et porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de ces personnes ».

ainsi que l'envoi des observations des électeurs et de réutilisation des données publiques, les dispositions réglementaires d'application déjà prises ont paru suffisantes pour ne pas appeler d'autres mesures.

## **2. - La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique : composition, organisation, pouvoirs et missions**

Est créé pour le contrôle des déclarations une nouvelle autorité administrative indépendante - la HATVP - (**article 19**) se substituant à la commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) (**article 30**).

La HATVP est composée de 9 membres :

- Son président, nommé par le président de la République ;
- Deux conseillers d'État, en activité ou honoraires, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;
- Deux conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la cour ;
- Deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraires, élus par la chambre du conseil ;
- Une personnalité qualifiée nommée par le Président de l'Assemblée nationale ;
- Une personnalité qualifiée nommée par le Président du Sénat.

Le président de la HATVP est nommé selon la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution, après audition et avis émis par la commission des lois de chaque assemblée (**article 29**).

La loi a renvoyé la détermination des règles d'organisation et de fonctionnement de la HATVP à un décret en Conseil d'État mais également, à un règlement général pour arrêter les autres règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que les règles de procédure applicables devant elle (**article 19**). A ainsi été édité le décret en Conseil d'État n° 2013-1204 du 23 décembre 2013 puis la HATVP a adopté son règlement général<sup>1</sup> publié au Journal officiel le 12 mars 2014.

Ce règlement général prévoit, comme le prévoit l'article 20 de la loi, les critères objectifs en fonction desquels des associations peuvent être agréées à saisir la HATVP. Deux associations ont été agréées en 2014 : *Transparency International France (TIF)* le 5 juin et *Sherpa* le 11 décembre. Deux autres demandes d'agrément sont actuellement en cours d'instruction par la HATVP.

---

<sup>1</sup> Le règlement général assure, dans un souci de lisibilité, les dispositions législatives et réglementaires qui s'imposent à lui et les complètent par celles adoptées par le collège.

Le champ de compétences et les prérogatives de la HATVP (**article 20 à 23**) se sont accrus par rapport à ceux de la commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) qu'elle remplace. La HATVP remplit plusieurs missions :

1° elle reçoit les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts, en assure la vérification, le contrôle et, le cas échéant, la publicité.

La HATVP contrôle ainsi l'ensemble des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts aux fins de vérification et de contrôle ainsi que, le cas échéant, de publicité. Ces déclarations sont effectuées lors de l'entrée et de la sortie de mandats ou de fonctions ou en cas de modification substantielle.

En 2014, la HATVP n'a publié aucun rapport spécial sur ces déclarations et a, à ce jour, rendu une seule appréciation sur la déclaration de situation patrimoniale d'un membre de Gouvernement, M. Jean-Marie Le Guen, en juin 2014. Par ailleurs, depuis l'origine, la HATVP a effectué neuf signalements aux autorités pénales sur le fondement des articles 40 du code de procédure pénale et L.O. 135-5 du code électoral : cinq dossiers ont été transmis au Procureur de la République de Paris et quatre dossiers ont été transmis au Procureur de la République financier.

2° elle se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts et, le cas échéant, leur enjoint d'y mettre fin.

Privilégiant le dialogue, la HATVP n'a jamais recouru à une injonction à la suite de situations de conflits d'intérêts.

3° elle répond, par des avis non publics, sur les questions d'ordre déontologique à la demande des personnes qui en rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions.

4° elle se prononce sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé avec des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la HATVP a rendu, à l'attention d'anciens membres du Gouvernement, cinq avis portant notamment sur la possibilité d'exercer une activité d'avocat, de créer une entreprise ou de siéger au conseil d'administration de sociétés privées.

5° elle émet des recommandations (relations avec les représentants d'intérêts, encadrement des dons, etc.) qu'elle adresse au Premier ministre et aux autorités publiques intéressées qu'elle détermine.

En 2014, la HATVP a ainsi rendu six avis, portant notamment sur la possibilité de cumuler un mandat électif avec une activité rémunérée ou la mise en place de chartes de déontologie.

Pour l'exercice de ses missions, la HATVP dispose de prérogatives qui ont été fortement enrichies au cours de la discussion parlementaire.

Elle peut demander communication de pièces (déclarations de revenus ou de patrimoine à l'administration fiscale) ou des explications aux personnes concernées ou à leurs conjoints, partenaires ou concubins (**article 6**). À défaut, elle peut les obtenir auprès de l'administration fiscale (**article 7**). Elle peut ainsi recourir à l'administration fiscale afin qu'elle exerce son droit de communication « *en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle* » et qu'elle lui transmette les pièces en retour dans le délai de 60 jours. De même, elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

Afin de mieux contrôler la situation patrimoniale des déclarants et son évolution au long de l'exercice des fonctions ou du mandat, l'administration fiscale (y compris pour celle qui ne relève plus de la compétence de l'État comme en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française) est tenue, dans le délai de 30 jours après la saisine de la Haute Autorité, de lui fournir « *tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale, notamment les avis d'imposition de l'intéressé à l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, à l'impôt de solidarité sur la fortune* ».

Le décret en Conseil d'État n° 2014-386 du 29 mars 2014 a précisé la procédure de vérification de la situation fiscale des membres assujettis à l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale. Ce décret est exceptionnellement entré en vigueur le jour même de sa publication au Journal officiel, date à laquelle le chef de l'État a nommé un nouveau Premier ministre, afin que cette procédure s'applique aux membres du Gouvernement en formation. Ainsi, la direction générale des finances publiques assure, dans le délai d'un mois à compter de la saisine, la vérification fiscale sur les impositions dues et non encore prescrites au titre de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune. Ces opérations sont placées sous le contrôle de la HATVP qui peut solliciter des investigations complémentaires donnant lieu à un compte-rendu de l'administration fiscale.

Enfin, de manière générale, dans un délai de trois mois, la HATVP rend publiques, avec ses éventuelles observations sur l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité, la déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts lorsque la loi l'a autorisé. Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative à ces déclarations de situation patrimoniale et à ces déclarations d'intérêts.

---

### 3. – Le financement de la vie politique

Au cours de l'examen parlementaire, plusieurs dispositions relatives au financement de la vie politique ont été introduites à l'initiative de l'Assemblée nationale puis du Sénat. Deux mesures principales ont été prises :

- L'une prévoyant que les parlementaires métropolitains et élus à l'étranger ne pouvaient pas se rattacher, pour le bénéfice de la seconde fraction de l'aide publique aux partis politiques, aux partis et groupements politiques ultramarins<sup>1</sup> ;
- L'autre, sans modifier le montant du plafond des dons des personnes physiques aux partis politiques, imposait le calcul de ce plafond par personne donatrice et non plus par parti bénéficiaire.

Dans ce derniers cas, les partis politiques doivent communiquer chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations. Le décret n° 2014-715 du 26 juin 2014, modifiant le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990, a fixé les conditions dans lesquelles cette déclaration s'effectuait. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, la liste des donateurs et des cotisants est transmise par voie dématérialisée ou sur support informatique à la CNCCFP, la voie électronique étant également privilégiée pour la communication des justificatifs de recettes des partis politiques.

Au total, l'ensemble des mesures réglementaires a été publié moins de 9 mois après la promulgation de la loi au Journal officiel.

**Cette loi est pleinement applicable.**

#### **(3) Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics**

Issue d'une initiative sénatoriale, à la suite des États généraux de la démocratie locale organisés par le Sénat en octobre 2012, la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 a créé le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), « chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ».

La création du CNEN répondait à la volonté du législateur d'étendre et de renforcer les pouvoirs et les compétences de l'ancienne commission consultative d'évaluation des normes, dont elle a pris le relais.

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition législative conforme à la Constitution par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée par un député et un sénateur (18 juillet 2014, n° 2014-407 QPC).



Il comprend deux députés, deux sénateurs, quatre conseillers régionaux, quatre conseillers départementaux, cinq conseillers communautaires, dix conseillers municipaux et neuf représentants de l'État.

La loi prévoyait deux mesures réglementaires d'application, l'une pour déterminer les conditions de saisine du Conseil national par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, l'autre, de portée plus générale, pour préciser les modalités d'application du chapitre consacré au Conseil national d'évaluation des normes dans le code général des collectivités territoriales.

Le décret n°2014-446 du 30/04/2014 portant application de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics répondant intégralement à ces prescriptions, **cette loi est devenue pleinement applicable.**

On notera qu'à la suite de la publication de ce décret, qui durcit les conditions de saisine du CNEN en exigeant un seuil de 100 maires pour que la saisine soit recevable, une proposition de loi visant à rendre explicitement recevable une saisine du CNEN par tout maire, en cours d'examen par le Sénat, a été déposée par MM. Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau.

#### **(4) Loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie**

Issu d'un projet de loi organique s'inscrivant dans l'esprit de l'Accord de Nouméa, la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 actualise la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Elle a notamment permis à la Nouvelle-Calédonie de créer, dans ses domaines de compétences, des autorités administratives indépendantes disposant d'un pouvoir réglementaire, de sanction, d'investigation et de règlement des différends.

Les membres de ces autorités administratives indépendantes bénéficient de garanties d'indépendance et sont nommés par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie après une confirmation par un vote à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, leur mandat devenant alors irrévocable sauf empêchement ou manquement à leurs obligations constatés par leurs pairs (article 1<sup>er</sup>).

#### **1. - Les modifications institutionnelles**

Sans remettre en cause les équilibres institutionnels, les **compétences respectives et la composition des institutions calédoniennes** sont précisées. La compétence du Congrès de la Nouvelle-Calédonie est explicitement consacrée en matière de réglementation des « *éléments de terres* »

*rare* » (article 4), tout comme celle du président de l'assemblée de province en matière de police administrative spéciale relative à la circulation routière sur le domaine provincial (article 3). Les compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement sont expressément réservées (article 5)

À la suite des derniers transferts de compétences à la Nouvelle-Calédonie, est reconnu au président du gouvernement un pouvoir de police administrative générale, dans le respect de celui accordé à d'autres autorités locales, ainsi qu'un pouvoir de réquisition (article 2).

La dénomination du conseil économique et social est changée au profit de conseil économique, social et environnemental sans supprimer néanmoins le comité consultatif de l'environnement, et sa composition est élargie (article 5) ;

Plusieurs dispositions inspirées du droit commun favorisent la **gestion quotidienne des affaires publiques** :

- l'assemblée de province peut déléguer son pouvoir à son président pour passer les marchés publics (article 12) ;
- le règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie acquiert une force juridique opposable (article 13) ;
- la version électronique du journal officiel de la Nouvelle-Calédonie est désormais valable pour la publication des actes (articles 11 et 15) ;
- le président de la Nouvelle-Calédonie peut subdéléguer sa signature aux agents de son administration (article 2).

Le Sénat avait accepté le principe de cette subdélégation de signature mais avait prévu qu'un décret devait exclure les actes ne pouvant faire l'objet de cette subdélégation de signature, et ce, afin de maintenir un pouvoir de contrôle du président du gouvernement sur les actes signés en son nom et du gouvernement collégial sur les actes signés au nom du président. Le **décret n° 2014-657 du 20 juin 2014** a répondu à l'intention du législateur en dressant la liste des actes exclus de ce mécanisme (nomination aux emplois publics, gestion des agents publics, engagement et ordonnancement des dépenses et des recettes, contrats et conventions entraînant une dépense, etc.)

De même, les indemnités de fonctions du président de la commission permanente du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et des vice-présidents des assemblées de province sont rétablies (article 8) tandis que les avantages en nature des élus des provinces calédoniennes et de la Nouvelle-Calédonie (article 10).

Enfin, plus formellement, le projet de loi organique contient des dispositions de précision (article 9), visant à remplacer des mentions qui

devraient devenir obsolètes (article 7) ou levant des ambiguïtés rédactionnelles (article 14).

## 2. - Les modifications financières

Le **cadre financier de la Nouvelle-Calédonie et des provinces** est complété : dérogation à l'obligation de dépôt des fonds auprès du Trésor public (article 16), affectation du résultat excédentaire (article 19), dépenses obligatoires inscrites au budget (article 20), règle de l'adoption en équilibre réel des budgets annexes pour les services publics industriels et commerciaux (article 19), ouverture anticipée des crédits d'investissement par l'ordonnateur (article 21), raccourcissement du délai d'organisation du débats d'orientation budgétaire au sein du congrès de la Nouvelle-Calédonie (article 22).

Dans le même esprit, un cadre budgétaire et comptable spécifique et adapté aux établissements publics d'enseignement de second degré relevant désormais de la Nouvelle-Calédonie serait fixé par voie réglementaire (article 23).

Enfin, sont étendues à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces les dispositions leur permettant d'assurer le contrôle des organismes percevant des subventions de leur part et la transparence de l'usage de cette subvention par cet organisme (article 18).

La navette parlementaire a enrichi le texte, par exemple d'une disposition ouvrant aux communes calédoniennes la faculté de participer à des sociétés publiques locales et a également abouti à l'introduction d'un volet relatif à l'organisation judiciaire, d'une part, et aux juridictions financières, d'autre part.

S'agissant du volet judiciaire, chaque partie ayant le statut civil coutumier dispose, dès lors que toutes les parties sont régies de ce statut, de la faculté de demander le dessaisissement de droit de la juridiction pénale de droit commun pour statuer sur les intérêts civils au profit de la juridiction civile de droit coutumier (article 25). Concernant les juridictions financières, la loi a notamment prévu une procédure de suspension de ses fonctions d'ordonnateur du président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie déclaré comptable de fait (article 27) et la faculté pour tout comptable et créancier de saisir la chambre territoriale des comptes aux fins d'inscription d'une dépense obligatoire au budget de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics (article 28).

En ce domaine, la loi prévoyait **douze mesures réglementaires qui ont toutes été adoptées**, principalement par le biais de trois décrets du 24 octobre 2014.

Le **décret n° 2014-1242 du 24 octobre 2014** relatif à la simplification et la sécurisation des dispositions budgétaires et comptables de la Nouvelle-Calédonie et des provinces de la Nouvelle-Calédonie prend les dispositions

budgétaires et comptables d'application des articles 19 et 20 de la loi organique. Il fixe, d'une part, les modalités d'affectation et de report du résultat de fonctionnement et d'affectation de l'excédent d'investissement et, d'autre part, les modalités de vote et d'exécution du budget, de comptabilisation des amortissements et des immobilisations, de constitution des provisions ainsi que de reprise des subventions d'équipement perçues.

Le **décret n° 2014-1243 du 24 octobre 2014** portant application des articles 84-4 et 183-4 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie fixe les seuils à partir desquels les conditions prévues à l'article 18 de la loi s'appliquent. Il étend ainsi l'obligation de conclure une convention et de présenter un compte rendu financier aux relations entre les organismes privés ayant reçu une subvention et la Nouvelle-Calédonie, les provinces ou leurs établissements publics.

Enfin, le **décret n° 2014-1244 du 24 octobre 2014** portant modification du décret n° 2010-1231 du 19 octobre 2010 portant organisation financière et comptable des établissements publics à caractère industriel et commercial de la Nouvelle-Calédonie, de ses provinces et de ceux constitués par plusieurs provinces tire les conséquences du nouveau régime comptable et financier des établissements publics à caractère industriel et commercial de la Nouvelle-Calédonie, de ses provinces et de ceux constitués par plusieurs provinces, jusqu'alors fixé par le décret n° 2010-1231 du 19 octobre 2010. Ses dispositions comptables reprennent en grande partie celles du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment pour pallier l'incertitude juridique sur l'applicabilité dudit décret à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces.

Un décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique - applicable sur l'ensemble du territoire de la République - ayant abrogé le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, le décret n° 2014-1242 abroge les dispositions qui existent déjà dans le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable public en ne maintenant en vigueur que les dispositions propres aux établissements publics industriels et commerciaux de Nouvelle-Calédonie et de ses provinces.

**La loi n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est pleinement applicable.**

**(5) Loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer**

Comptant initialement un seul article ratifiant huit ordonnances prises sur les fondements des articles 38 et 74-1 de la Constitution, le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux outre-mer a

---

considérablement augmenté au cours de la navette parlementaire pour aboutir aux trente-sept articles de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013.

Les ordonnances ratifiées poursuivent le processus de départementalisation de Mayotte en étendant les dispositions de droit commun avec les adaptations nécessaires, par exemple dans le domaine du logement. D'autres ont doté certains territoires d'une législation adaptée à leur nouvelle organisation, comme, par exemple, en matière budgétaire et comptable dans les collectivités uniques de Guyane et de Martinique. Outre cet objet initial, le texte a été complété pour comporter des dispositions relatives à l'actualisation ou l'adaptation du droit ultramarin en matière électorale (articles 26, de sociétés publiques locales en Nouvelle-Calédonie (articles 4, 6 et 7), d'encadrement des tarifs bancaires (article 16) ou encore de relations administratives (article 6) et de règles d'expropriation en Nouvelle-Calédonie (article 3). À l'initiative du Gouvernement, la loi comporte plusieurs mesures relatives aux juridictions financières et à leurs missions outre-mer (articles 28 à 31).

En matière pénale, la loi habilite le Gouvernement à prévoir les règles pour assurer la répression de la violation des règles environnementales locales (article 3) ou pour les poursuites des infractions en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie (article 3). Sur ce fondement, il a pris l'ordonnance n° 2014-470 du 7 mai 2014 portant dispositions pénales et de procédure pénale pour l'application du code de l'environnement de Saint-Barthélemy et l'ordonnance n° 2014-471 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de dispositions du livre IV du code de commerce relevant de la compétence de l'État en matière de pouvoirs d'enquête, de voies de recours, de sanctions et d'infractions.

Dans le domaine pénal, la loi prévoit également la création d'infractions spécifiques à la Guyane pour la lutte contre l'orpaillage illégal (articles 20, 21 et 32) et homologue ou ratifie des sanctions pénales édictées localement (articles 9 et 15).

Enfin, le Gouvernement est habilité à prendre des ordonnances en matière de domanialité publique ainsi que de pouvoirs de certains agents locaux pour la recherche et la constatation d'infractions aux réglementations édictées localement (article 3). Aucune ordonnance n'a été, à ce jour, édictée sur ce fondement. Dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, le conseil régional de la Martinique a adapté et fixé des règles spécifiques en matière de transports intérieurs de passagers et de marchandises terrestres et maritimes, comme le sollicitait la délibération n° 13-1229-1 du 28 juin 2013 du conseil régional de Martinique.

La loi prévoyait quatre mesures réglementaires d'application. La première d'entre elles, prévue à l'article 27 de la loi, prévoyait la fixation par un décret simple de la contribution de chaque commune et de chaque

établissement public de coopération intercommunale au service départemental d'incendie et de secours de Mayotte, en fonction de l'importance de sa population, de son potentiel fiscal par habitant et de ses charges, dès lors qu'une délibération n'aurait pas été adoptée par le conseil d'administration du SDIS. La délibération n°2014/03/03 *bis* CASDIS adoptée le 10 décembre 2014 a rendu inutile la publication du décret prévu.

Dès lors, la loi prévoyait trois mesures d'application, qui ont toutes été adoptées. Il s'agit d'un décret déterminant les modalités de déclaration administrative de mercure en Guyane (article 20) et d'un décret fixant le plafond de prise en charge des honoraires d'avocat des anciens ordonnateurs et dirigeants en cas d'examen de l'exercice par les chambres territoriales des comptes, d'une part de Nouvelle-Calédonie et d'autre part de Polynésie française (article 31).

**La loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer est pleinement applicable.**

**(6) Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution**

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en instaurant la question prioritaire de constitutionnalité, en créant le Défenseur des droits et en prévoyant la possibilité pour les électeurs d'apporter leur soutien à une proposition de loi potentiellement destinée à être soumise à référendum, a renforcé les droits des citoyens.

Adoptée par les deux assemblées à l'issue d'une commission mixte paritaire, la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution vient donc parachever, cinq ans après la révision constitutionnelle, la mise en place du référendum dit d'initiative partagée. Son entrée en vigueur a été prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

À l'initiative d'un cinquième des parlementaires (soit au moins 185 parlementaires), une **proposition de loi** peut être déposée, dès lors qu'elle entre dans le champ d'application du référendum législatif de l'article 11 de la Constitution (organisation des pouvoirs publics, réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions).

Selon le souhait du Sénat, les propositions de loi relevant de l'article 11 de la Constitution sont régies par un régime distinct de celles relevant de l'article 39 de la Constitution. Elles présentent ainsi la particularité de pouvoir être déposée indifféremment par des députés et des sénateurs et d'être déposée au choix sur le Bureau de l'une des assemblées (article 1<sup>er</sup>). Une fois transmise au Conseil constitutionnel, aucun ajout ou retrait de

signature n'est possible. Cependant, à ce jour, aucune proposition de loi relevant de l'article 11 de la Constitution n'a été déposée.

Soumises à un **contrôle de constitutionnalité systématique**, tout comme les lois organiques et les règlements des assemblées, ces propositions de loi répondront à un processus législatif spécifique débutant par le recueil. Sous réserve de circonstances particulières, ce recueil dure neuf mois à compter de la déclaration de conformité à la Constitution prononcée par le Conseil constitutionnel (article 3). Cette procédure de recueil est mise en œuvre par le ministre de l'intérieur, sous le contrôle du Conseil constitutionnel (article 3). Tout électeur peut apporter, sans possibilité de retrait, son soutien à cette initiative, uniquement par voie électronique. Ils peuvent procéder à ce soutien par leurs propres moyens ainsi qu'à l'aide des « *points d'accès à un service de communication en ligne* » mis en place au niveau de chaque canton ou consulat, les agents sur place devant procéder, le cas échéant, à l'enregistrement des soutiens déposés sous forme papier (article 6). La loi de finances pour 2015 prévoit une enveloppe budgétaire de 1,75 million d'euros pour l'équipement de près de 2 000 communes.

La loi appelait une **mesure règlementaire d'application** pour fixer les modalités relatives au recueil des soutiens qui constituent des données personnelles (article 8). Le décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014 a ainsi créé un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Soutien d'une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ».

Il appartient au Conseil constitutionnel de s'assurer, au terme de la procédure de recueil, du nombre suffisant de signataires en faveur de la proposition de loi, soit au moins un dixième des inscrits sur les listes électorales (environ 4,5 millions de personnes).

Le Conseil constitutionnel veille à la **régularité des opérations de recueil des soutiens**, statuant sur les réclamations présentées par un électeur jusqu'à dix jours après la fin de la période de recueil. Ces réclamations sont examinées par une formation composée de trois membres désignés pour une durée de cinq ans par le Conseil constitutionnel, sur proposition de son président, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou les membres des juridictions administratives, y compris honoraires. Par la décision n° 2014-130 ORGA du 6 août 2014, la formation a été constituée, sans qu'aucune initiative ait été lancée. Le Conseil constitutionnel a ainsi préféré instituer une formation permanente.

La décision de la formation peut être attaquée devant le Conseil constitutionnel ou la formation peut elle-même renvoyer l'affaire devant le Conseil constitutionnel.

Disposant de pouvoirs d'instruction étendus, le Conseil constitutionnel peut faire appel aux services compétents de l'État et

s'appuyer sur des rapporteurs adjoints, des délégués ou des experts, afin de l'assister dans ses fonctions.

Dès lors que la proposition de loi aura recueilli le nombre suffisant de soutiens, le texte pourra être examiné par les chambres : la proposition de loi ne serait soumise à référendum que dans l'hypothèse où l'une des assemblées au moins n'aurait pas examiné le texte dans un délai de six mois à compter de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel constate que le nombre de soutiens requis a été atteint.

Ainsi, la volonté d'au moins une des chambres de ne pas examiner dans le délai de six mois la proposition de loi, soit en ne l'inscrivant jamais à son ordre du jour, soit en adoptant des motions de renvoi en commission, vaut obligation pour le Président de la République de soumettre le texte à référendum (article 9).

Par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014, l'Assemblée nationale a précisé la procédure applicable pour le dépôt et l'examen des propositions de loi relevant de l'article 11 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré l'interdiction souhaitée par l'Assemblée nationale dans son règlement de déposer, discuter et adopter une motion de renvoi en commission ; il a estimé que cette faculté « *a pour effet de permettre à un groupe de faire obstacle au droit reconnu à chaque assemblée, par le cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, d'obtenir l'organisation d'un référendum en s'abstenant d'examiner une proposition de loi prévue au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution et ayant recueilli le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales* »<sup>1</sup>. Pour sa part, le Sénat n'a pas modifié son règlement, sa rédaction actuelle permettant la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 11 de la Constitution.

Le coût unitaire total d'une initiative qui aboutirait effectivement à un référendum est estimé à 600 000 euros par le Gouvernement ; la loi de finances pour 2015 a donc inscrit des crédits à hauteur de 1,8 million d'euros en retenant l'hypothèse haute de trois initiatives par an.

**La loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution est pleinement applicable.**

**(7) Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution**

Adoptées par les deux assemblées à l'issue d'une commission mixte paritaire, la loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 et la loi organique n°2013-1114 portant application de l'article 11 de la Constitution (cf détails sur la fiche relative à la loi organique) viennent donc parachever, cinq ans après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la mise en place du référendum

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 11 décembre 2014, n° 2014-705 DC



dit d'initiative partagée. L'entrée en vigueur de ces deux lois a été prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

La loi ordinaire encadre les modalités concrètes de recueil des soutiens prévus par la Constitution et par la loi organique, notamment les règles de financement des actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens (plafond des dons des personnes physiques, interdiction des dons des personnes morales, etc.) (article 1<sup>er</sup>) et les sanctions pénales relatives au recueil des soutiens (achat de soutiens, altération ou soustraction de soutiens, pressions sur les électeurs, etc.) (article 2).

Pour le traitement de données à caractère personnel rendu nécessaire par le recueil des soutiens, le droit d'opposition est écarté pour les besoins de la collecte. La loi appelait une **mesure réglementaire d'application** pour fixer les modalités relatives au traitement des données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre du recueil des soutiens (article 3). Le décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014 a ainsi prévu que ce traitement comprend deux composantes alimentées par des téléservices : un recueil des soutiens par le biais d'un site Internet spécifiquement prévu à cet effet d'une part, et un examen par le Conseil constitutionnel de la régularité des opérations de recueil des soutiens d'autre part.

La loi prévoit également que les propositions de lois relevant de l'article 11 de la Constitution ne peuvent être soumises au Conseil d'État pour avis (article 4).

À l'initiative du Sénat, les règles encadrant l'organisation des référendums nationaux en application des articles 11, 88-5 ou 89 de la Constitution ont été, pour la première fois, fixées au niveau législatif (article 5).

**La loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution est pleinement applicable.**

**(8) Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises**

Issue d'un projet de loi déposé dans le prolongement des décisions prises par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) tenu le 17 juillet 2013, la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures destinées à simplifier et à sécuriser le droit des entreprises. Les ordonnances visent à alléger les dispositions pesant sur les entreprises, à réformer le droit des entreprises en difficulté, à simplifier le droit des sociétés et comprennent également un volet consacré aux professions réglementées.

La loi n'appelait qu'une seule mesure d'application, prévue à l'article 19, concernant la signalétique commune informant le consommateur qu'un produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des

producteurs relève d'une consigne de tri, qui résulte à l'origine d'une proposition du « Grenelle de l'environnement ». La publication du décret n° 2014-1577 du 23 décembre 2014 relatif à la signalétique commune des produits recyclables qui relèvent d'une consigne de tri a rendu **la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises pleinement applicable.**

#### **(9) Loi n° 2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation**

Par deux arrêts du 22 octobre 2013, la Cour de cassation a considéré, en application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que les opérations de géolocalisation en temps réel menées dans un cadre judiciaire constituaient une ingérence dans la vie privée et qu'elles devaient être autorisées par un magistrat du siège. Ainsi, elle a considéré que la géolocalisation en temps réel ne pouvait être mise en œuvre sous la seule responsabilité du parquet.

En conséquence, un projet de loi a été déposé le 23 décembre 2013 au Sénat, afin de modifier le code de procédure pénale en ce sens. Le texte a été définitivement adopté le 24 février 2014.

La loi a été déférée au Conseil constitutionnel qui a censuré, dans sa décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, deux dispositions : d'une part, une disposition qui prévoyait qu'une personne puisse être condamnée sur le seul fondement d'éléments de preuve obtenus par géolocalisation sans qu'elle ait pu contester les conditions de mise en œuvre de ces mesures et, d'autre part, une disposition sans lien avec le texte, relative à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis ou confisqués. Le Conseil constitutionnel a également formulé deux réserves d'interprétation<sup>1</sup>.

Ce texte permet de mettre en place un dispositif de géolocalisation sous le contrôle du procureur de la République pendant **quinze jours** consécutifs. Après ce délai, ce dispositif doit être autorisé par le juge des libertés et de la détention pour un mois, renouvelable.

Cette loi appelait deux mesures d'application :

- La liste des services, unités ou organismes placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur pouvant être requis par le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire, qui a été établie par le décret n° 2014-827 du 21 juillet 2014, relatif aux missions du service interministériel d'assistance

---

<sup>1</sup> La première porte sur le départ du délai de contestation des mesures de géolocalisation, qui ne commence qu'après que le juge des libertés et de la détention les a formellement portées à la connaissance de la personne mise en examen ou du témoin assisté. La seconde impose de retirer du dossier de l'information avant la saisine de la juridiction de jugement des éléments recueillis au moyens de la géolocalisation mais pour lesquels il n'existe pas d'éléments précisant les modalités de mise en œuvre (en effet, le juge des libertés et de la détention peut autoriser à ne pas les mentionner pour ne pas mettre en danger les personnes ayant concouru à l'installation des moyens de géolocalisation).

---

technique et fixant la liste des services unités ou organismes placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur prévue aux articles 230-36, 706-99 et 706-102-6 du code de procédure pénale ;

- Les conditions d'habilitation des agents des douanes autorisés à prescrire tout moyen technique destiné à la localisation en temps réel. Celles-ci ont été prévues par le décret n° 2014-884 du 1<sup>er</sup> août 2014 modifiant le décret n° 2004-976 du 15 septembre 2004 fixant les conditions d'habilitation des agents des douanes visés aux articles 67 bis et 67 bis-1 du code des douanes.

**Cette loi est entièrement applicable au 11 mars 2015.**

***C. SIX LOIS SONT PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION AU 31 MARS 2015***

**(1) Loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière**

Adoptée par l'Assemblée nationale qui a statué définitivement, la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière prévoit des dispositions visant à renforcer la poursuite et la répression des infractions en matière de délinquance économique, financières et fiscale.

Ce texte permet d'étendre le champ de compétence des officiers fiscaux judiciaires aux faits de blanchiment de fraude fiscale (article 7), ainsi que d'élargir le champ de l'infraction de blanchiment (article 8).

Afin de renforcer les saisies et confiscations des avoirs criminels, il ouvre la possibilité de confisquer le patrimoine d'une personne morale en cas de condamnation pour blanchiment (article 21).

Le texte instaure également une protection pour les lanceurs d'alerte contre toute sanction dont ils pourraient faire l'objet dans le cadre de leur emploi pour avoir relaté des faits constitutifs d'une infraction pénale (article 35).

Enfin, cette loi a créé le procureur de la République financier, compétent pour les infractions de grande complexité, pour le blanchiment des délits de corruption ou de fraude fiscale aggravée et pour les compétences boursières (article 65). En conséquence, elle a supprimé les juridictions régionales spécialisées.

La loi a été déférée au Conseil constitutionnel qui a censuré, dans sa décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, huit dispositions dont l'augmentation du montant maximum de l'amende encourue par les personnes morales et la possibilité d'une amende proportionnelle au chiffre

d'affaires au motif qu'elles ne respectaient pas les exigences du principe de proportionnalité.

Le Conseil constitutionnel a également formulé une réserve d'interprétation concernant les dispositions permettant à l'administration fiscale d'exploiter les informations qu'elle reçoit dans le cadre de ses procédures, y compris lorsqu'elles sont d'origine illicite<sup>1</sup>.

Cette loi appelait sept mesures d'application.

À ce jour, 5 décrets d'application ont été publiés afin de permettre :

- l'agrément des associations de lutte contre la corruption en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile ;
- l'extension des obligations déclaratives des administrateurs de trusts ;
- la mise à jour des cours d'appel dans le ressort desquelles un tribunal de grande instance est compétent pour l'enquête, la poursuite, l'instruction d'infractions de grande complexité ;
- la mise à jour des cours d'appel comprenant une section du parquet et des formations d'instruction et de jugement spécialisées ;
- l'entrée en vigueur du parquet financier.

Le Gouvernement doit encore prendre le décret prévu à l'article 11 de la loi fixant les modalités de consultation du registre public des trusts prévu à l'article 1649 AB du code général des impôts, ainsi que l'arrêté fixant les modalités de sécurisation des copies de documents sous forme dématérialisée prévues à l'article 44 de la loi. La loi n'est donc que partiellement applicable au 31 mars 2015. Précisons enfin que le décret prévu à l'article 45 de la loi a, en accord avec le Secrétariat général du Gouvernement, été exclu des statistiques de la présente loi dans la mesure où il n'est pas considéré comme nécessaire de préciser par voie réglementaire les informations à fournir en matière de documentation de prix de transfert.

**Cette loi est partiellement applicable au 31 mars 2015.**

## **(2) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « Maptam », était à

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel a déclaré que « ces dispositions ne sauraient, sans porter atteinte aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, permettre aux services fiscaux et douaniers de se prévaloir de pièces ou documents obtenus par une autorité administrative ou judiciaire dans des conditions déclarées ultérieurement illégales par le juge ».

l'origine le premier volet d'une réforme « de la décentralisation et de l'action publique » qui visait « à retrouver l'esprit du processus de décentralisation initié en 1982 », selon son exposé des motifs.

Elle s'inscrivait dans les propos tenus par le Président de la République le 5 octobre 2012, lors de la clôture des états Généraux de la démocratie territoriale organisés à l'initiative de M. Jean-Pierre Bel, alors Président du Sénat, à l'issue de plusieurs mois de travaux avec les élus locaux : « la démocratie locale, c'est d'abord une exigence de citoyenneté mais c'est aussi un levier de croissance ».

Découpée en trois volets à la demande du président de la commission des lois du Sénat, M. Jean-Pierre Sueur, pour mieux assurer son intelligibilité, la réforme s'attachait « à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences ».

Le 10 avril 2013, le Gouvernement déposait à cette fin sur le Bureau du Sénat trois projets de loi respectivement destinés à moderniser l'action publique territoriale et à créer des métropoles sur l'ensemble du territoire métropolitain par la rénovation de leur statut institué en 2010 ; à développer les solidarités territoriales et la démocratie locale ; enfin, à mobiliser les régions pour la croissance et l'emploi et promouvoir l'égalité des territoires .

- Une réforme législative non encore stabilisée

Seul le premier des trois projets fut inscrit à l'ordre du jour des assemblées. Avant même la discussion des deux autres, le Gouvernement réorientait la réforme de l'organisation locale, à la suite de la conférence de presse du Chef de l'État le 14 janvier 2014 puis de la déclaration de politique générale du nouveau Premier ministre le 8 avril suivant. Il déposait en ce sens un projet de loi portant nouvelle organisation de la République (NOTRe) présenté comme « un deuxième acte fondateur » après le vote de la loi du 27 janvier 2014.

Ce texte reprend plusieurs dispositions des deux projets de loi « abandonnés » tels le volet consacré à la transparence financière des collectivités territoriales et la création des maisons de services au public en remplacement des actuelles maisons de services publics. Parallèlement, le projet NOTRe modifie plusieurs volets de la loi MAPTAM : suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions – supprimée en 2010 puis rétablie en 2014-, modifications substantielles au statut de la métropole du Grand Paris, ajustement du régime spécifique de la métropole Aix-Marseille-Provence, ... Ces deux intercommunalités seront mises en place le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Au cours des débats parlementaires, le texte présenté par le Gouvernement s'est enrichi de diverses dispositions à l'initiative du Sénat : institution des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, dépenalisation du

stationnement, création d'une compétence communale obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), transférée de plein droit aux EPCI à fiscalité propre, modification des règles de gouvernance des fonds européens ...

- Une application à géométrie variable

Ce projet de loi, qui prévoit pour certaines de ses parties, une entrée en vigueur différée, est aujourd'hui très partiellement appliqué dans sa composante réglementaire.

### 1. Un volet réglementaire incomplet

Plus d'une quinzaine de décrets d'application, hors les volets différés ou en cours de modification dans le cadre du projet NOTRe, n'ont pas à ce jour été publiés.

Ceux qui l'ont été concernent pour l'essentiel :

- le Grand Paris (décret n° 2015 308 du 18 mars 2015 relatif à l'association du syndicat des transports d'Île-de-France aux missions de la société du Grand Paris de conception et de réalisation du réseau de transport public du Grand Paris ;

- l'organisation de l'agglomération parisienne avec l'élargissement des pouvoirs du maire de Paris en matière de police de la circulation et du stationnement (décret n° 2014 1541 du 18 décembre 2014 fixant les axes mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 2512 14 du code général des collectivités territoriales) ;

- les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) (décret n° 2014 1076 du 22 septembre 2014 précisant les modalités d'élection et de désignation des membres des CTAP autres que les membres de droit) ;

- la gouvernance de la gestion des fonds européens (décret n° 2014 580 du 3 juin 2014 relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014 2020 ; décret n° 2015 229 du 27 février 2015 relatif au comité national État régions pour les fonds européens structurels et d'investissement et au comité État région régional pour la période 2014 2020 ; décret n° 2015 445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014 2020).

### 2. Le chantier de la métropole du Grand Paris

Par ailleurs, le décret n° 2014 508 du 19 mai 2014 a fixé les missions et l'organisation de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, chargée de préparer les conditions de sa création au 1er janvier 2016.

### 3. L'institution de la métropole de Lyon

La métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier résultant de la fusion de la communauté urbaine du Grand Lyon et du

département du Rhône dans les limites de son périmètre, a été mise en place le 1er janvier 2015.

Dans le cadre de l'habilitation législative accordée au Gouvernement pour en régler certains aspects, deux lois de ratification ont été promulguées le 3 avril 2015 : la première (n° 2015 382) ratifie l'ordonnance du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon, la seconde (n° 2015 381) l'ordonnance du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la nouvelle collectivité.

Le Sénat examinera le 21 mai prochain l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains.

Par ailleurs, deux décrets des 24 et 29 décembre 2014 fixent respectivement les règles budgétaires, financières et comptables applicables à la métropole et les dispositions relatives au centre de gestion du département du Rhône mutualisé avec la métropole par la décision du législateur.

#### 4. La création de métropoles régionales

Une série de décrets a créé au 1er janvier 2015 onze métropoles, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre les plus intégrés :

- Les premiers actent les dispositions de la loi MAPTAM qui érigent de plein droit en métropoles les EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants, dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

Les métropoles de Nantes, Toulouse (décrets du 22 septembre 2014), Bordeaux, Grenoble, Lille (métropole européenne), Montpellier, Rennes, Rouen et Strasbourg (Eurométropole) (décrets du 23 décembre 2014).

Parallèlement, un décret du 23 décembre 2014 porte transformation de la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur », la seule créée en application de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et qui remplissait les critères démographiques ci-dessus rappelés ;

- Un décret du 22 septembre 2014 créé la métropole de Brest sur la demande des conseils municipaux des communes membres.

La communauté urbaine ne répondait pas au critère démographique exigé pour la création par l'effet de la loi. En revanche, sous réserve de réunir la majorité qualifiée de droit commun des conseils municipaux concernés, elle pouvait accéder au statut métropolitain selon les modalités offertes par la loi MAPTAM aux EPCI, centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants et exerçant, en lieu et place des communes membres, les compétences métropolitaines à la date d'entrée en vigueur de la loi, soit le 29

janvier 2014. En outre, Brest métropole océane répondait aux autres critères qui doivent alors être pris en compte par le décret : l'exercice, sur son territoire, de fonctions de commandement stratégique de l'État et celui effectif des fonctions métropolitaine.

**Cette loi est partiellement applicable au 31 mars 2015.**

**(3) Loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon**

Issue d'une proposition de loi de M. Richard Yung, reprenant pour l'essentiel le texte d'une proposition de loi déposée deux ans auparavant par M. Laurent Béteille, la loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 cherche à lutter contre le fléau économique que constitue la contrefaçon, et comprend principalement six volets :

- La clarification des compétences juridictionnelles en matière de propriété intellectuelle ;
- L'amélioration de l'indemnisation des préjudices causés par la contrefaçon ;
- L'amélioration de la procédure du droit à l'information en matière de saisie-contrefaçon ;
- La simplification des délais de prescription de l'action civile en matière de propriété intellectuelle ;
- L'accroissement des moyens d'action des douanes ;
- Le renforcement de la répression pénale.

Le texte prévoyait treize mesures réglementaires d'application, dont cinq seulement étaient prises au 31 mars 2015, principalement par le décret n° 2014-1550 du 19 décembre 2014.

Ce dernier détermine le délai dans lequel le saisissant doit s'être pourvu au fond, par voie civile ou pénale, pour éviter l'annulation de l'intégralité d'une saisie en matière de contrefaçon de logiciels (décret prévu par l'article 4 de la loi) ou de contrefaçon de manière générale (article 5 de la loi). Il fixe également le délai dans lequel le demandeur doit se pourvoir, par la voie civile ou pénale, lorsque les mesures prises pour faire cesser une atteinte aux droits du producteur de bases de données sont ordonnées avant l'engagement d'une action au fond (article 11 de la loi) ou pour faire cesser, de manière générale, une atteinte aux droits (article 11 de la loi également).

Les autres mesures réglementaires prévues, qui n'étaient pas adoptées à l'issue de la période de référence prise en compte, ont été pour la plupart satisfaites par la publication, postérieurement, du décret n° 2015-427 du 15 avril 2015, qui met en œuvre les dispositions relatives au placement par l'administration des douanes des marchandises soupçonnées d'être



---

contrefaisantes, ainsi que les dispositions relatives au contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle. Enfin, le décret n°2015-525 du 7 mai 2015 fixe la nature et la durée des activités susceptibles d'être validées au titre de l'obligation de formation continue des conseils en propriété industrielle.

Même si l'essentiel du dispositif est donc à présent mis en application, soulignons que le décret en Conseil d'État prévu à l'article 13 de la loi, qui doit déterminer les modalités de mise en œuvre du dispositif d'accès des douanes aux données des prestataires de services postaux et des entreprises de fret express à des fins de contrôle, n'a pas été publié. Cette loi, au 31 mars 2015 n'est donc que partiellement applicable.

**Cette loi est partiellement applicable au 31 mars 2015.**

**(4) Loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales**

La loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales résulte du dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi comptant onze articles à l'origine. Après examen par les assemblées, la loi promulguée se compose de quinze articles.

Son objet est de transposer la directive du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ainsi que, pour partie, la directive du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales. Proposant un renforcement important des droits de la défense dans l'ensemble des phases de la procédure, elle tend notamment à encadrer le déroulement des « auditions libres » en rendant plus systématique le droit de la personne suspecte à être assistée par un avocat.

Si la procédure pénale française était, pour l'essentiel, conforme aux exigences de la directive, elle devait toutefois être modifiée sur les points relatifs :

- à l'audition libre des personnes suspectées et l'exercice des droits de la défense au cours de l'enquête ;
- aux personnes faisant l'objet d'une privation de liberté ;
- aux personnes poursuivies devant les juridictions d'instruction ou de jugement.

Elle comporte également des dispositions relatives aux conditions dans lesquelles une personne suspectée peut être entendue librement au cours d'une enquête douanière ainsi qu'à l'aide juridique afin d'instaurer un

droit à rétribution de l'avocat assistant la personne suspectée au cours de son audition libre.

**Cette loi est partiellement applicable au 31 mars 2015.**

**(5) Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes**

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 résulte du dépôt d'un projet de loi qui comprenait initialement vingt-cinq articles et qui a été considérablement enrichi au cours de la navette parlementaire pour atteindre soixante-dix-sept articles (dont deux intégralement censurés par le Conseil constitutionnel) dans sa version finale.

Elle vise à lutter contre les inégalités dont sont victimes les femmes, tant dans la sphère professionnelle ou sociale que dans la vie politique.

La loi prévoit par exemple diverses dispositions visant à renforcer l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une interdiction de soumissionner aux marchés publics pour les entreprises condamnées pour discrimination ou pour méconnaissance des dispositions relatives à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

La loi comprend en outre un volet relatif à la lutte contre les violences dont sont spécifiquement victimes les femmes, à travers notamment un renforcement des dispositions du code civil relatives à l'ordonnance de protection, un encadrement de la procédure de médiation pénale en cas de violences commises au sein du couple, un renforcement des dispositions pénales permettant d'ordonner l'éviction du conjoint violent du domicile, une consécration dans la loi du dispositif de téléprotection des victimes, un arsenal pénal contre l'enregistrement et la diffusion d'images relatives à des faits de harcèlement sexuel, des mesures de soutien aux actions de prévention et de sensibilisation concernant les violences faites aux femmes en situation de handicap ainsi qu'un volet protecteur pour les personnes étrangères résidant habituellement sur le territoire français lorsque celles-ci sont victimes d'un mariage forcé à l'étranger.

Elle a également institué une obligation de formation aux questions de violences intrafamiliales, violences faites aux femmes ainsi qu'aux mécanismes d'emprise psychologique à destination de tous les acteurs professionnels qui pourraient être confrontés à ces situations.

Le texte a également été complété en cours de navette par des dispositions relatives à la lutte contre le harcèlement et par des mesures favorisant une meilleure représentation des femmes dans la vie économique et sociale (parité dans les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), dans les chambres de métiers et de l'artisanat, dans les chambres consulaires, à la direction des institutions

culturelles ainsi qu'au sein des instances dirigeantes de plusieurs ordres professionnels).

Des dispositions concernant la parentalité ont également été insérées dans le texte, telles que la mise en place de trois autorisations d'absence du père salarié qui souhaite assister à certains examens prénataux, la suppression de la notion de « bon père de famille » de la législation ou l'instauration d'une expérimentation du versement du montant majoré de la prestation partagée d'éducation de l'enfant aux parents de deux enfants

Enfin, le texte modifie les dispositions relatives à l'interruption volontaire de grossesse, en supprimant l'exigence d'une « situation de détresse » pour les femmes qui y ont recours, et en renforçant le délit d'entrave à ce type d'actes, et promeut l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique territoriale.

Au 31 mars 2015, dix des vingt-deux mesures réglementaires prévues par la loi ont été prises. Il s'agit de mesures réglementaires prévoyant par exemple les modalités de mise en œuvre de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (article 8), les conditions d'expérimentation du renforcement des garanties contre les impayés de pensions alimentaires (article 27) ou encore les modalités de désignation d'un ou plusieurs membres au sein de commissions et instances nationales (article 74). Précisons toutefois qu'une onzième mesure réglementaire, substantielle, a été adoptée postérieurement à la période de référence prise en compte avec le décret n° 2015-456 du 21 avril 2015 relatif à l'aide publique aux partis et groupements politiques et portant application de l'article 60 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Les autres mesures d'application qui, pour leur part n'ont pas été prises, sont pour certaines mineures et ne portent pas atteinte à l'application de la loi dans son ensemble. Sans examiner de manière exhaustive ces mesures manquantes, soulignons par exemple que le décret déterminant les conditions de l'application de l'article 58 encadrant les concours d'enfants de moins de seize ans fondés sur l'apparence n'a, à ce jour, pas été adopté.

**La loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes est donc à ce jour partiellement applicable.**

**(6) Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales**

La loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales résulte du dépôt d'un projet de loi, intitulé à l'origine projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, qui comprenait initialement vingt-et-un articles et qui a été enrichi au cours de la navette parlementaire

pour atteindre cinquante-six articles (dont un article intégralement censuré par le Conseil constitutionnel) dans sa version finale.

Elle a pour but de moderniser et de clarifier le droit des peines et leurs modalités de mise en œuvre afin d'améliorer leur efficacité au regard de leurs fonctions à garantir et à conforter les droits des victimes tout au long de l'exécution des peines. Elle affirme le principe d'individualisation des peines et supprime à cet effet les « peines planchers ».

La loi a pour objet de créer la « contrainte pénale », nouvelle peine exécutée en milieu ouvert s'appliquant aux auteurs de délits pour lesquels la peine maximale encourue est inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement, puis à partir du 1er janvier 2017 pour tous les délits. Elle emporte pour le condamné l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines, pendant une durée comprise entre six mois et cinq ans et qui est fixée par la juridiction, à des mesures de contrôle et d'assistance ainsi qu'à des obligations et interdictions particulières destinées à prévenir la récidive en favorisant son insertion ou sa réinsertion au sein de la société. Ces mesures pourront, par exemple, consister en l'obligation de réparer le préjudice causé, l'interdiction de rencontrer la victime, l'obligation de suivre une formation ou de respecter une injonction de soins.

Afin de lutter contre les effets négatifs attachés aux sorties « sèches » de prison, les dispositions relatives à la libération sous contrainte ont pour objet permettre au juge de l'application des peines de déterminer si les personnes en voie de sortie de prison peuvent bénéficier d'aménagements comme le régime de semi-liberté, le placement extérieur, la surveillance électronique ou la libération conditionnelle. Ces mesures ne pourront bénéficier qu'aux personnes condamnées à une peine de cinq ans d'emprisonnement au plus et après avoir exécuté les deux tiers de la peine.

La loi prévoit également que la décision de révocation du sursis simple soit désormais expressément décidée par la juridiction prononçant la nouvelle condamnation. C'est une nouvelle marge de liberté d'appréciation rendue aux magistrats.

La loi crée une procédure de césure du procès pénal qui permet à la juridiction de se prononcer sur la culpabilité d'un prévenu et de reporter le prononcé de la peine à une audience ultérieure dans un délai maximum de quatre mois. Cette césure doit permettre de mieux apprécier la peine à prononcer en fonction de la personnalité du prévenu et éventuellement de son comportement envers la ou les victimes.

La loi prévoit plusieurs dispositions pour améliorer l'information des victimes, leur accueil dans les tribunaux, l'indemnisation, le soutien et leur accompagnement. Les bureaux d'aide aux victimes et les bureaux de l'exécution des peines sont à cet effet inscrits dans la loi.

Enfin, la « justice restaurative » fait son entrée dans le droit positif. Ce système, qui peut être mis en œuvre sur la base du volontariat, vise à

---

permettre à des victimes et aux auteurs d'infractions de se rencontrer pour aider les uns à se réparer et les autres à prendre conscience du préjudice causé.

Au 31 mars 2015, trois des sept mesures règlementaires prévues par la loi ont été prises. Le décret n° 2014-1582 du 23 décembre 2014 relatif à l'exécution des peines a ainsi permis de rendre applicables les articles 4 (définition de la composition, des missions et des modalités de fonctionnement des bureaux de l'exécution des peines), 26 (définition de la composition, des missions et des modalités de fonctionnement des bureaux d'aide au victime) et 42 (modalités de refus d'une personne condamnée de toute mesure de libération conditionnelle).

Manquent par conséquent les mesures d'application relatives à l'article 27 (seuil à partir duquel la part des valeurs pécuniaires affectée à l'indemnisation des parties civiles non réclamées sont versées, à la libération du condamné, au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions), 35 (modalités d'application de la faculté donnée aux OPJ d'effectuer, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement et sur autorisation du procureur, des transactions pénales) et 36 (modalités d'application des dispositions relatives aux états-majors de sécurité départementaux).

**La loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales est donc à ce jour partiellement applicable.**



---

## ANNEXES

|  |     |
|--|-----|
| RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE LA SESSION<br>PARLEMENTAIRE 2013-2014 .....   | 361 |
| COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. MARC GUILLAUME, SECRÉTAIRE<br>GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT LE 19 MAI 2015.....   | 365 |
| EXTRAIT DE LA COMMUNICATION SUR L'APPLICATION DES LOIS EN<br>CONSEIL DES MINISTRES DU MERCREDI 22 DÉCEMBRE 2014 .....                                    | 375 |
| EXTRAITS DE L'ALLOCUTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU<br>20 JANVIER 2015 LORS DE SES VŒUX AUX CORPS CONSTITUÉS ET AUX<br>BUREAUX DES ASSEMBLÉES..... | 377 |
| CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE EN DATE DU 29 FÉVRIER 2008 RELATIVE<br>À L'APPLICATION DES LOIS.....  | 379 |
| BILAN SEMESTRIEL DE L'APPLICATION DES LOIS AU 31 DÉCEMBRE 2014<br>(VERSION SYNTHÉTIQUE DIFFUSÉE PAR LÉGIFRANCE).....                                     | 381 |





## RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE LA SESSION PARLEMENTAIRE 2013-2014

### I. Lois d'application directe

1. Loi n° 2014-878 relative à la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier central de Gerland (Lyon) du 04/08/2014
2. Loi n° 2014-877 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public du 04/08/2014
3. Loi n° 2014-871 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF du 04/08/2014
4. Loi n° 2014-855 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 du 31/07/2014
5. Loi n° 2014-844 sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public du 29/07/2014
6. Loi n° 2014-789 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées du 10/07/2014
7. Loi n° 2014-779 encadrant les conditions de la vente à distance des livres et habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition du 08/07/2014
8. Loi n° 2014-774 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies du 07/07/2014
9. Loi n° 2014-744 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique du 01/07/2014
10. Loi n° 2014-743 relative à la procédure applicable devant le conseil de prud'hommes dans le cadre d'une prise d'acte de rupture du contrat de travail par le salarié du 01/07/2014
11. Loi n° 2014-640 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive du 20/06/2014
12. Loi n° 2014-567 relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié du 02/06/2014
13. Loi n° 2014-529 visant à mettre en place un dispositif de réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, afin de favoriser l'activité des nouveaux moniteurs du 26/05/2014
14. Loi n° 2014-528 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 26/05/2014
15. Loi n° 2014-237 harmonisant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne du 27/02/2014
16. Loi n° 2014-172 visant à reconnaître le vote blanc aux élections du 21/05/2014
17. Loi n° 2014-126 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen du 14/02/2014
18. Loi n° 2014-125 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur du 14/02/2014

19. Loi n° 2014-110 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national du 06/02/2014
20. Loi n° 2014-57 relative aux modalités de mise en oeuvre des conventions conclues entre les organismes d'assurance maladie complémentaire et les professionnels, établissements et services de santé du 27/01/2014
21. Loi n° 2014-56 visant à harmoniser les délais de prescription des infractions prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, commises en raison du sexe, de l'orientation ou de l'identité sexuelle ou du handicap du 27/01/2014
22. Loi n° 2013-1229 relative aux missions de l'Etablissement national des produits agricoles et de la pêche maritime du 27/12/2013
23. Loi n° 2013-1159 transposant la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012, modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants du 16/12/2013
24. Loi n° 2013-1115 relative au procureur de la République financier du 06/12/2013
25. Loi n° 2013-1026 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public du 15/11/2013
26. Loi n° 2013-1005 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens du 12/11/2013
27. Loi n° 2013-922 visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin du 17/10/2013

II. Lois mises en application

28. Loi n° 2014-773 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale du 07/07/2014
29. Loi n° 2014-742 relative aux activités privées de protection des navires du 01/07/2014
30. Loi n° 2014-372 relative à la géolocalisation du 28/03/2014
31. Loi n° 2014-1 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises du 02/01/2014
32. Loi n° 2013-1116 portant application de l'article 11 de la Constitution du 06/12/2013
33. Loi n° 2013-1114 portant application de l'article 11 de la Constitution du 06/12/2013
34. Loi n° 2013-1029 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer du 15/11/2013
35. Loi n° 2013-1027 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie du 15/11/2013
36. Loi n° 2013-921 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics du 17/10/2013
37. Loi n° 2013-906 relative à la transparence de la vie publique du 11/10/2013
38. Loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique du 11/10/2013

---

### III. Lois partiellement mises en application

39. Loi n° 2014-896 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales du 15/08/2014
40. Loi n° 2014-892 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 du 08/08/2014
41. Loi n° 2014-891 de finances rectificative pour 2014 du 08/08/2014
42. Loi n° 2014-873 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes du 04/08/2014
43. Loi n° 2014-872 portant réforme ferroviaire du 04/08/2014
44. Loi n° 2014-856 relative à l'économie sociale et solidaire du 31/07/2014
45. Loi n° 2014-790 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale du 10/07/2014
46. Loi n° 2014-788 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires du 10/07/2014
47. Loi n° 2014-626 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises du 18/06/2014
48. Loi n° 2014-535 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales du 27/05/2014
49. Loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24/03/2014
50. Loi n° 2014-344 relative à la consommation du 17/03/2014
51. Loi n° 2014-315 renforçant la lutte contre la contrefaçon du 11/03/2014
52. Loi n° 2014-288 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale du 05/03/2014
53. Loi n° 2014-201 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé du 24/02/2014
54. Loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21/02/2014
55. Loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27/01/2014
56. Loi n° 2014-40 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 20/01/2014
57. Loi n° 2013-1279 de finances rectificative pour 2013 du 29/12/2013
58. Loi n° 2013-1278 de finances pour 2014 du 29/12/2013
59. Loi n° 2013-1203 de financement de la sécurité sociale pour 2014 du 23/12/2013
60. Loi n° 2013-1168 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale du 18/12/2013
61. Loi n° 2013-1117 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière du 06/12/2013
62. Loi n° 2013-1028 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public du 15/11/2013

IV. Lois non mises en application

- 63. Loi n° 2014-617 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence du 13/06/2014
- 64. Loi n° 2014-459 permettant le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade du 09/05/2014
- 65. Loi n° 2014-384 visant à reconquérir l'économie réelle du 29/03/2014
- 66. Loi n° 2013-1118 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance du 06/12/2013

---

**COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE  
M. MARC GUILLAUME, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL  
DU GOUVERNEMENT  
LE 19 MAI 2015**

*Le mardi 19 mai 2015, M. Claude Bérit-Débat, vice-président du Sénat, Président de la délégation du Bureau au travail parlementaire, au contrôle et aux études, a procédé à l'audition de M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement (audition à laquelle il avait convié les présidentes et présidents des sept commissions permanentes).*

**M. Claude Bérit-Débat, Vice-Président du Sénat, Président de la délégation du Bureau au travail parlementaire, au contrôle et aux études.** – Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement, permettez-moi, tout d'abord, de vous remercier d'avoir répondu à mon invitation dans des délais rapides.

Je tenais à vous dire l'importance que j'attache à cette audition sur l'application des lois : pour vous comme pour moi, ce sera la première du genre !

Vous venez, en effet, de prendre vos fonctions comme nouveau Secrétaire général du Gouvernement, à la suite de Serge Lasvignes, avec lequel le Sénat entretenait un dialogue très constructif sur l'application des lois.

De mon côté, j'interviens en tant que Vice-Président du Sénat en charge de la délégation du Bureau au travail parlementaire et au contrôle. Cette année, c'est à moi qu'il incombe d'effectuer la synthèse du contrôle de l'application des lois, que chaque commission mène tout au long de l'année pour les lois qui la concernent.

Comme vous le savez, depuis plus de quarante ans, le Sénat est en pointe sur le suivi de l'application des lois. À cet effet, il a expérimenté plusieurs formules, auxquelles les commissions permanentes ont toujours été étroitement associées. Je salue d'ailleurs la présence de Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques, de Hervé Maurey, président de la commission du développement durable, de Colette Mélot, vice-présidente de la commission de la culture et de François Pillet, vice-président de la commission des lois.

Reste que le Sénat a besoin d'une vision d'ensemble à la fin de chaque session : les conclusions de chaque commission permanente doivent donc être récapitulées dans un rapport de synthèse.

Depuis 2011, ce travail était confié à un organe distinct présidé par notre collègue David Assouline. Le travail de sa commission a été remarquable, comme le Président Gérard Larcher l'a souligné devant la Conférence des présidents du Sénat. Mais l'expérience n'a pas été reconduite lors du renouvellement triennal d'octobre 2014, la majorité du Sénat jugeant plus logique de restituer aux commissions permanentes la plénitude de leurs prérogatives de contrôle dans ce domaine. Désormais, la synthèse sera donc réalisée sous l'autorité du Bureau et en coordination avec la Conférence des présidents, preuve supplémentaire de l'intérêt que toutes les instances du Sénat portent à la question.

Je tiens également à souligner la bonne concordance de vues que nous avons sur ce point avec le Gouvernement : comme les années précédentes, l'organisation en fin de session d'un débat de contrôle sur l'application des lois, en présence du secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement, en est la preuve la plus tangible. Ce débat a été programmé le 11 juin prochain.

Si vous en êtes d'accord, Monsieur Guillaume, je vous invite à nous faire part de votre point de vue sur l'état et les perspectives de l'application des lois ; j'ai noté, à ce propos, que depuis quelques mois, une communication sur ce point est régulièrement présentée en Conseil des ministres : c'est une nouveauté, me semble-t-il, je pense que vous pourrez nous en dire quelques mots.

Après quoi, mes collègues et moi-même vous poserons quelques questions permettant de faire le point sur les statistiques de l'application des lois lors de la dernière session.

Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement, vous avez la parole.

**M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement.** – Merci de votre accueil, Monsieur le Président.

Il est vrai que le Secrétariat général du Gouvernement entretient de longue date des rapports étroits avec le Sénat dans le domaine de l'application des lois, et le Gouvernement reste très attaché à ce que les décrets d'application des lois soient publiés le plus rapidement possible.

Je souhaiterais souligner au préalable deux idées, la première qui relève de l'organisation politique, la deuxième de l'organisation administrative :

---

D'un point de vue politique, tout d'abord. Comme vous l'avez noté, le Président de la République et le Gouvernement ont souhaité que tous les mois, un point puisse être fait en conseil des ministres sur la question des décrets d'application. C'est important pour les assemblées qui votent la loi et sont en droit de connaître l'état de son application, et pour l'exécutif qui veille ainsi à ce que la mission qui lui incombe soit accomplie dans les meilleures conditions possibles.

Cette volonté politique s'appuie du point de vue administratif sur le comité interministériel d'application des lois (CIAL) présidé par le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement et qui réunit l'ensemble des directeurs de cabinet des ministres afin de bâtir les bilans présentés en conseil des ministres. Sur le plan pratique, il faut bien avoir conscience que la charge relative à l'élaboration des décrets d'application des lois ne repose pas de manière uniforme sur tous les ministères. Le ministère des finances, le ministère de l'écologie et du développement durable, le ministère des affaires sociales font partie de ceux qui, quantitativement, assument la part la plus importante des décrets. Des textes comme la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale induisent un volume important de décrets ; de telles lois ne sont d'ailleurs pas sans provoquer un « effet saisonnier » dans les statistiques sur l'application des lois.

**M. Claude Bérit-Débat, Vice-Président du Sénat, Président de la délégation du Bureau au travail parlementaire, au contrôle et aux études.** – Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement, pouvez-vous faire état des principaux indicateurs de l'application des lois, tels qu'ils ressortent des statistiques du Gouvernement : pourcentages de mise en application, délais de publication des décrets d'application, résorption du « stock ancien » des textes d'application des lois anciennes ?

Ensuite, le taux de présentation des rapports demandés par le Parlement est depuis très longtemps, plus médiocre que celui de la publication des décrets d'application. Comment comptez-vous améliorer cette situation ?

La lutte contre l'inflation législative reste une priorité : pouvez-vous faire un point sur la mise en œuvre de la règle du « *un pour un* », consistant à supprimer une norme ancienne pour toute norme nouvelle ?

Indépendamment des décrets et des arrêtés, les usagers du droit subissent une véritable « avalanche » de circulaires, maintes fois dénoncée, mais jamais endiguée... Comment remédier à cette situation, qui complique beaucoup la vie des élus locaux, surtout dans les petites communes ?

Sur le plan technique, on nous a assez dit que l'élaboration des décrets d'application des lois est un processus à la fois complexe et relativement long : dans le cadre général de la modernisation de l'action publique, envisagez-vous de simplifier et de raccourcir ce processus ?

Enfin, on a beaucoup parlé du « choc de simplification » : où en est la réduction du nombre des commissions consultatives intervenant dans ce processus ?

**M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement.** – Le taux de mise en application depuis le début de la XIV<sup>e</sup> législature est en progrès régulier. De 56 % en juin 2014, il est passé à 59 % à la fin 2014 pour atteindre aujourd'hui 65 %. Au 30 juin 2015, on devrait donc avoir enregistré un progrès d'au moins 10 points en un an.

En ce qui concerne les délais de publication, 51 % des mesures sont prises dans les six mois qui suivent la promulgation de la loi et 39 % au cours des 6 mois suivants, ce qui porte à 90 % le taux de mesures prises en moins d'un an. 10 % des décrets sont publiés dans un délai supérieur à un an.

La publication des décrets nous plonge au cœur d'une dialectique, partagés que nous sommes entre la volonté d'« aller vite » pour permettre une application de la loi la plus rapide possible et la nécessité de « consulter » qui est la garantie d'une meilleure réglementation. Un bon exemple à cet égard est le rôle important du Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN). Les statistiques relatives aux délais de publication que je viens de vous exposer sont la résultante de cette tension dialectique.

En ce qui concerne le « stock ancien », je peux vous indiquer qu'il reste 88 mesures réglementaires à prendre pour les lois de 2012 et 2013. Notre objectif est de publier la moitié de ces décrets avant la fin du mois de juin, et l'autre moitié avant la fin du mois d'octobre.

J'en viens au taux de présentation des rapports au Parlement, et plus particulièrement aux rapports dits « de l'article 67 », institués par la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004. Sur les 72 lois promulguées au 30 septembre 2014 qui nécessitaient des décrets d'application, 68 appelaient à la publication d'un rapport de l'article 67. Sur ces 68 rapports attendus, 31 ont été déposés.

La demande de rapports est considérable : je vous fais part d'un exemple qui m'a frappé, la loi de sécurisation de l'emploi de 2013 comportait 27 articles et 16 obligations de dépôt d'un rapport...

**M. Claude Bérit-Débat, Vice-Président du Sénat, Président de la délégation du Bureau au travail parlementaire, au contrôle et aux études.** – S'il est vrai que les parlementaires peuvent être à l'origine de ces demandes, je dois dire que nous ne sommes pas partisans de la multiplication de ces rapports.

**M. Hervé Maurey, Président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** – Oui, et il n'est pas rare que le Gouvernement propose lui-même d'inscrire dans la loi une obligation de dépôt d'un rapport en échange du retrait d'un amendement sénatorial.



---

**M. Jean-Claude Lenoir, Président de la commission des affaires économiques.** – Je faisais partie de la commission spéciale qui a examiné la loi « Macron », et les rapporteurs ont eu la sagesse de rejeter les très nombreuses demandes de rapports, à une seule exception.

**M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement.** – Je pense que sur ce point, nous devons en effet faire preuve d'une discipline commune. Monsieur le Président, vous m'avez interrogé sur la priorité accordée par le Gouvernement à la lutte contre l'inflation législative. Deux circulaires du Premier ministre en attestent :

- la première relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation date du 17 juillet 2013. Sa mise en œuvre passe par le SGG par la préparation en liaison avec les ministères de fiches d'impact permettant de vérifier que la règle du « un pour un » est respectée.

- la seconde relative à l'allègement des contraintes normatives applicables aux collectivités territoriales date du 9 octobre 2014. Le SGG en assure l'exécution en s'assurant que toute disposition nouvelle qui représente une charge financière supplémentaire pour les collectivités territoriales soit compensée par une mesure de simplification ou un allègement d'un montant équivalent.

Vous avez par ailleurs évoqué l'« avalanche » de circulaires qui s'abat sur les usagers du droit. En la matière plusieurs actions ont été engagées : tout d'abord, la réduction de la taille des circulaires, celles-ci désormais ne doivent pas faire plus de cinq pages ; ensuite, la dématérialisation de ces textes afin que chacun puisse y accéder, le Gouvernement ayant mis en place un site Internet unique qui diffuse l'ensemble des circulaires.

Pour reprendre vos termes, Monsieur le Président, le processus d'élaboration des décrets est effectivement « complexe et long ». Le cœur de l'action du SGG est de faire en sorte que les ministères puissent produire plus rapidement l'ensemble des décrets d'application des lois. Nous tenons à jour des tableaux de bord contenant pour chaque ministère la totalité des mesures d'application qui doivent être publiées. Nous sommes en contact permanent avec les ministères pour faciliter l'élaboration des décrets, de même que nous sommes en lien continu avec le Conseil d'État afin d'établir un « plan de charge » qui lui permette de faire face aux décrets que nous lui envoyons.

Le suivi des ministères mis en place au cours des dernières années n'est pas de simple nature statistique, il comporte une dimension qualitative visant à ce que l'ensemble des mesures réglementaires prévues par la loi soient effectivement prises. C'est un travail minutieux réalisé par une équipe dédiée.

Un moyen de gagner du temps pour les ministères est d'organiser, ainsi que le permet la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit de 2011, des consultations ouvertes sur Internet sur leurs projets de textes législatifs et réglementaires. En 2014, il a été procédé à 140 consultations en ligne, notamment sur le fondement de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Depuis peu, nous avons mis en place une procédure pour recueillir les contreseings de manière plus rapide pour les décrets en Conseil d'État : dès la sortie du Conseil d'État, le décret est pris en charge directement par le SGG au lieu d'être renvoyé vers les différents ministères concernés. Ces derniers sont invités à envoyer leur contreseing dans un délai de 15 jours. Cela représente un véritable gain de temps.

Dans le cadre du « choc de simplification », un mouvement très important de suppression des commissions administratives a été engagé. 134 ont été supprimées directement et 34 par fusion en 2013 ; une centaine de suppressions est encore prévue. Au final, sur près de 700 commissions existant en 2011, 250 auront été supprimés. Là aussi, il y a un bénéfice à en tirer en termes de temps, puisque un certain nombre de décrets n'ont plus à être soumis à ces commissions disparues. J'en appelle d'ailleurs à un effort de discipline conjoint du Gouvernement et du Parlement. Dans la plupart des cas l'origine de ces commissions est de nature réglementaire, ce qui facilite leur suppression. Il serait sage d'éviter de faire figurer dans la loi les commissions administratives car cela oblige, en cas de modification, à intervenir au niveau législatif, ce qui est toujours plus compliqué.

Pour conclure, je veux de nouveau souligner que l'application des lois est une question centrale pour le Gouvernement et dire que notre administration est extrêmement mobilisée. Cela représente une activité considérable, je rappellerai en effet que depuis le début de la législature 121 lois hors lois de ratification et d'approbation d'accords internationaux ont été adoptées, donnant lieu à 1481 mesures d'application réglementaires. Dans le même ordre d'idée, la production législative de 2014 a donné lieu à 300 articles de plus qu'en 2013 : il est évident que dans de telles conditions le nombre de mesures d'application augmente en proportion.

**Mme Colette Mélot, Vice-Présidente de la commission de la culture.** – Monsieur le Président, je vous remercie de votre invitation et vous prie d'excuser l'absence de Catherine Morin-Dessailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

---

Je n'ai pas de question concernant l'application des lois proprement dite, mais je voudrais attirer l'attention de Monsieur le Secrétaire Général sur un sujet qui préoccupe notre commission. Il s'agit du délai entre la fin du mandat d'un sénateur dans un organisme extra parlementaire et la demande de désignation de son successeur. Un cas concret illustre actuellement mon propos et concerne le mandat de Jean-Pierre Leleux au conseil d'administration de France Télévisions. Son mandat a pris fin le 29 avril dernier mais depuis lors, aucune demande de désignation ne nous est parvenue. Certes, on peut considérer que peu de temps s'est écoulé, mais c'est un organisme important et l'actualité commande d'effectuer rapidement la succession de notre collègue. Par conséquent, je vous remercie de prendre en considération ce vœu.

**M. Jean-Claude Lenoir, Président de la commission des affaires économiques.** – Permettez-moi une remarque liminaire : j'ai été pendant trois ans membre de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, mais je suis convaincu que nous avons eu raison de la supprimer. Non pas qu'elle n'ait pas bien travaillé, mais elle ne permettait pas un bon suivi des textes. En effet, j'ai toujours pensé que c'est au rapporteur d'un texte d'en assurer le suivi, car il en est un des meilleurs connaisseurs. À ce titre, l'organisation actuelle me satisfait pleinement.

La semaine dernière, la commission des affaires économiques a adopté à l'unanimité son bilan de l'application des lois. Et je dois constater que pour les lois principales, le taux d'application est très faible. Il est relativement satisfaisant pour les lois mineures, mais pour les textes qui nous ont le plus occupé, le bilan n'est pas très bon.

Je prends pour exemple la loi du 24 mars 2014 dite loi ALUR : seulement 16 % des textes attendus ont été pris ! Je ne veux pas accabler le Gouvernement, puisque lui-même a annoncé qu'il allait revenir sur certaines mesures – j'ai entendu le nombre de 50. Mais cet exemple n'est pas unique. Prenons un autre exemple, la loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire : 28 % de taux d'application.

Bien entendu, il faut pondérer. Le taux vise l'ensemble des textes d'application attendus. Or, certains sont plus importants que d'autres. C'est le cas de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Si seulement 26 % des mesures attendues ont été prises, le titre Ier, qui concerne l'adaptation du régime des baux commerciaux et comprend les articles 1 à 21 du texte, est quasi entièrement applicable depuis la publication du décret en Conseil d'État du 3 novembre 2014 relatif au bail commercial. À contrario, le chapitre II du titre III qui porte sur le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce prévoyait de renvoyer l'essentiel de la réforme du Fisac au niveau règlementaire : malgré son importance et son urgence, cette réforme reste inapplicable du fait de la non publication du décret prévu à l'article L. 750-1-1 du code de commerce.

**M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement.** – Il me semble que ce décret a été pris ce matin...

**M. Jean-Claude Lenoir, Président de la commission des affaires économiques.** – Monsieur le Secrétaire général, serait-ce l'effet de la communication que j'ai faite sur notre bilan la semaine dernière ? En tous les cas, je m'en réjouis et nous allons regarder cela plus en détail dès demain !

Deux lois adoptées durant la session parlementaire 2013-2014 et étudiées pour la première fois cette année présentent un taux de publication des textes règlementaires proche de la moyenne des lois votées sous l'actuelle législature, qui s'élève à 59 %. Il s'agit de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, dont les textes règlementaires ont été pris à 58 %, ainsi que de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui affiche un taux d'application de 60 %.

Je voudrais terminer sur un sujet qui me tient particulièrement à cœur, il s'agit des circulaires. Il faut que nous soyons extrêmement attentifs aux circulaires, pour une raison simple : dans les administrations déconcentrées, les fonctionnaires ne lisent pas la loi, ils lisent les circulaires. Et malheureusement, il arrive que des circulaires n'interprètent pas la loi dans l'esprit de ce que le législateur a voulu faire. J'ai même en tête un cas, il y a quelques années, où on a échappé de peu à des poursuites judiciaires. Le domaine de l'urbanisme est particulièrement concerné par ce fait.

Je m'adresse à mes collègues parlementaires : nous regardons souvent les décrets, c'est normal, mais nous devons aussi étudier les circulaires. J'insiste sur ce point.

**M. Hervé Maurey, Président de la commission du développement durable.** – Je vais commencer par abonder dans le sens de ce qui vient d'être dit. Nous, élus locaux, sommes parfois confrontés à une dualité d'interprétations : d'abord, la circulaire fait une libre interprétation de la loi puis il arrive qu'à leur tour, les administrations interprètent librement les circulaires...

Concernant le bilan d'application des lois de la commission du développement durable, je voudrais mettre en avant trois points. Tout d'abord, sur la période globale des dix dernières années, nous constatons que 35 % des lois ne sont pas entièrement applicables par manque de leurs décrets d'application. J'en veux pour exemple le Grenelle de l'environnement, une loi ancienne mais importante sur laquelle on attend encore plusieurs décrets.

Deuxième élément, le taux de livraison des rapports est faible : on en attendait 53, on en a eu 28. Pour moi, c'est d'autant moins acceptable que parfois, lors d'un débat sur un texte de loi, c'est le Gouvernement lui-même qui promet un rapport, en compensation du retrait d'un amendement ou de l'adoption d'un article contesté par les parlementaires. Peut-être sommes-nous coresponsables du nombre trop important de rapports mais je considère qu'à partir du moment où la loi en a prévu la fourniture, ces rapports doivent être déposés.

Enfin, comme l'a rappelé le Secrétaire général, la loi du 9 décembre 2004 prévoyait que pour chaque loi, un rapport d'application de la loi –le fameux rapport de l'article 67- devait sortir six mois après la promulgation du texte. Or, au sein de notre commission, nous n'en avons vu aucun...

J'ajoute qu'il y a des textes de loi pour lesquels on sait pertinemment qu'il n'y aura jamais de décret. Deux exemples illustrent mon propos. Un Fonds d'aménagement numérique du territoire avait été créé par une loi en 2009 et, contre la volonté du législateur, le Gouvernement de l'époque avait préféré activer le Fonds pour la solidarité numérique, au sein duquel les élus ne siègent pas. Un second exemple concerne la loi littoral : plusieurs personnes qualifiées m'ont indiqué qu'elle serait peu ou pas appliquée, au motif que ce serait techniquement très compliqué. Ce qui a été voté au Parlement restera donc lettre morte.

Voilà la situation... Je dois vous dire qu'il y a eu une réaction très forte des membres de ma commission après la présentation de ce bilan, voyant que trop souvent leur volonté n'était pas respectée. Certains ont même voulu que j'écrive au Président du Sénat pour qu'il s'en fasse l'écho auprès du Gouvernement.

**M. François Pillet, Vice-Président de la commission des lois.** – J'aurai une question qui est peut-être un peu en-dehors du sujet, concernant les réponses aux questions écrites aux ministères. Je reconnais que certains parlementaires abusent peut-être de leur droit et posent trop de questions. Cependant il apparaît que certains ministères soient plus véloces que d'autres pour répondre.

Or, ces réponses présentent cet intérêt qu'elles engagent le ministère. Et si elles sont inégales dans leur qualité, elles sont importantes pour nous. Je pense notamment aux questions fiscales, dont les réponses plus rapides nous permettraient de nous mettre à l'abri de certains contentieux répétitifs.

**M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement.** – Merci de toutes ces observations. Ma première remarque est qu'il est inacceptable qu'une circulaire soit contraire à la loi. Il faudrait peut-être que les circulaires fassent l'objet d'un traitement centralisé, mais ce n'est pas le cas actuellement. Nous avons déjà effectué des progrès dans la centralisation de l'information concernant les décrets et les arrêtés ces dernières années, mais il est évident que nous ne contrôlons pas la totalité des circulaires.

Ensuite, concernant les délais de publication des décrets, nous sommes vigilants : à plusieurs reprises, lorsque nous ne voyions pas venir certains décrets, le ministère en charge des relations avec le Parlement a demandé aux ministères intéressés si le retard était simplement technique ou si, au contraire, il marquait un vrai refus. S'il apparaît impossible de prendre tel ou tel décret, alors il faut revenir devant le Parlement. Il peut y avoir des échanges et des explications, mais tant qu'on en n'a pas parlé, le Gouvernement a l'obligation de prendre les décrets d'application. Nous travaillons à analyser les causes de retard dans la prise des décrets.

Concernant les réponses aux questions ministérielles, nous assurons un suivi pour relancer les ministères retardataires. Mais là encore la charge varie beaucoup entre les différents ministres. J'ai été douze ans directeur d'administration centrale, au ministère de la Défense et au ministère de la Justice. Il est clair qu'il y avait beaucoup plus de questions au ministère de la justice ! L'Assemblée nationale a modifié son règlement sur ce sujet. Peut-être pourrions-nous travailler ensemble pour parvenir à résoudre les problèmes qui se posent aux sénateurs.

Pour ce qui est du renouvellement de mandat au conseil d'administration de France Télévisions, je vais me pencher sur la question. Il y a un suivi centralisé des demandes de désignation au sein du Secrétariat général du Gouvernement, mais visiblement, nous avons une demande de retard !

Comme vous le voyez, qu'il s'agisse des décrets, des réponses aux questions écrites ou des demandes de désignation, la tendance depuis vingt ans est à la centralisation pour arriver, sous le contrôle du Secrétaire général du Gouvernement, à remplir plus efficacement nos obligations.

Sur les rapports, vous l'avez très bien dit, le taux est insuffisant mais notre objectif est de l'améliorer. De même, le taux d'application des lois sur la législature est en augmentation régulière et nous espérons bien dépasser les 65 % au mois de juin. Cependant, gardons à l'esprit que certaines des lois qui viennent d'être votées prévoient un nombre important de mesures réglementaires d'application.

**M. Claude Bérit-Débat, Vice-Président du Sénat, Président de la délégation du Bureau au travail parlementaire, au contrôle et aux études.** – Merci, Monsieur le Secrétaire général. Avant de conclure, je voudrais me faire à mon tour l'écho des propos de Jean-Claude Lenoir sur les circulaires. J'ai été un des deux rapporteurs sur la loi ALUR et je peux témoigner que certaines circulaires ne sont pas toujours dans l'esprit de ce qu'avait arrêté le législateur.

---

## EXTRAIT DE LA COMMUNICATION SUR L'APPLICATION DES LOIS EN CONSEIL DES MINISTRES DU MERCREDI 22 DÉCEMBRE 2014

Le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement a présenté une communication relative à l'agenda parlementaire et au bilan de l'application des lois.

.....

**Il - L'application des lois est un paramètre important de l'action gouvernementale, qui découle de l'article 21 de la Constitution, aux termes duquel le Gouvernement « assure l'exécution des lois ». Assurer l'application des lois, c'est assurer l'efficacité de la politique conduite par le Gouvernement, le respect du vote exprimé par le Parlement, et la crédibilité de la parole publique.**

C'est pourquoi le Gouvernement se donne l'objectif de publier les décrets d'application de chaque loi dans un délai qui ne dépasse pas six mois à compter de sa promulgation. À cet effet, un calendrier d'application de chaque loi est fixé avec les ministères concernés. Par ailleurs, chaque semestre, une réunion de suivi de l'application des lois rassemble des correspondants de tous les cabinets ministériels et des responsables des services, le plus souvent les directeurs des affaires juridiques des ministères.

Si ce dispositif avait permis d'atteindre de bons résultats jusqu'à une période récente, le dernier relevé, celui de décembre 2014, se révèle décevant, avec un taux d'application des lois de 54 %.

Les lois qui ne sont pas entièrement applicables n'ont pas l'impact qu'elles devraient avoir sur la vie quotidienne des Français. C'est pourquoi cette situation doit être redressée.

Une meilleure application des lois déjà adoptées permettra également de garantir l'entrée en vigueur rapide des projets de lois qui seront examinés par le Parlement dès le début de l'année 2015.

L'impulsion des ministres et de leurs cabinets sur leurs administrations paraît déterminante pour que les échéanciers d'application des lois soient respectés.

En outre, deux mesures seront mises en œuvre dès le 1er janvier 2015.

Tout d'abord, le recueil des contreseings sur les projets de décrets en Conseil d'État sera simplifié. À la suite de la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2014, cette procédure sera centralisée auprès du secrétariat général du Gouvernement, et chaque ministre disposera d'un délai maximal de deux semaines pour apposer sa signature sur un projet de texte.

Ensuite, les ministères sont invités à saisir de manière simultanée les organismes consultatifs appelés à donner leur avis sur les projets de décret. Ceci permettra à chaque membre du Gouvernement d'avancer plus rapidement dans l'élaboration des textes dont il a la charge, sans porter atteinte ni aux conditions de travail des organismes consultatifs, ni à la prise en compte de leurs recommandations.

Enfin, le suivi régulier de la préparation des décrets et du taux d'application des lois de chaque ministère sera renforcé.



---

## EXTRAITS DE L'ALLOCUTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU 20 JANVIER 2015 LORS DE SES VŒUX AUX CORPS CONSTITUÉS ET AUX BUREAUX DES ASSEMBLÉES

Monsieur le Président du Sénat,  
Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,  
Monsieur le Premier ministre,  
Mesdames, Messieurs les membres du gouvernement,

.....

Le deuxième impératif, c'est de restaurer la confiance dans nos institutions. Pour y répondre, la transparence démocratique doit s'ajouter à l'exemplarité républicaine.

.....

L'exemplarité, c'est enfin des lois bien écrites et rapidement mises en œuvre. Je pense que c'est là une responsabilité collective. C'est pourquoi il était utile de vous rassembler tous.

Non seulement les lois sont longues, mais elles sont complexes et elles ne sont pas appliquées dans le délai qui convient. Les parlementaires peuvent passer des nuits et des jours entiers à les voter, avec des procédures pour accélérer encore les délibérations, mais si les décrets d'application ne sont pas pris en temps et en heure, à quoi sert cette célérité ?

En 2014, à peine 60 % des textes d'application des lois ont été publiés, notamment dans le domaine essentiel du logement.

Le Premier ministre a donc demandé aux membres du gouvernement de procéder à la revue de tous les décrets restant à sortir dans leur propre département ministériel, et de veiller à leur publication rapide.



## CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE EN DATE DU 29 FÉVRIER 2008 RELATIVE À L'APPLICATION DES LOIS

### Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois

JORF n°0057 du 7 mars 2008

CIRCULAIRE

NOR: PRMX0805956C

Paris, le 29 février 2008.

Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'État, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État, Monsieur le haut-commissaire

Veiller à la rapide et complète application des lois répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique.

Faire en sorte que la loi s'applique rapidement, efficacement et de façon conforme à son esprit est un impératif démocratique. Chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens.

Faire en sorte que la période qui sépare la publication de la loi de l'intervention des mesures réglementaires d'application soit la plus brève possible est facteur de sécurité juridique. Dans l'attente de la parution des textes réglementaires, déterminer quel est le droit applicable ne va pas sans incertitude, parce qu'il peut être délicat de faire le départ entre les dispositions de la loi nouvelle qui sont suffisamment précises pour être immédiatement applicables et celles qui ne pourront recevoir application qu'après l'intervention des mesures réglementaires qui leur sont nécessaires.

Faire en sorte 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. Le vote de la loi n'est pas l'achèvement de la réforme. Pour traduire la réforme dans les faits, il faut investir dans sa présentation, sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Il faut, déjà, veiller à prendre rapidement les décrets d'application des lois.

Au cours des dernières années, des progrès ont été accomplis. Mais 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.

Je considère qu'une obligation de résultat pèse sur le Gouvernement et sur chacun d'entre vous. Élément central du suivi des réformes, l'application de la loi doit retenir, tout autant que son élaboration, votre attention personnelle.

Une approche méthodique doit être retenue en ce domaine impliquant un effort d'organisation interne à chaque ministère, de programmation et de suivi des mesures attendues.

1. Je vous demande de désigner, au sein de votre administration centrale, une structure clairement identifiée qui sera responsable de la coordination du travail d'application des lois pour l'ensemble de votre ministère. Vous indiquerez au secrétariat général du Gouvernement, dans les meilleurs délais, les dispositions que vous aurez prises.

Il appartiendra à cette structure d'assurer un suivi centralisé de l'état des travaux de votre département ministériel au titre de l'application des lois et d'en répondre envers mon cabinet et le secrétariat général du Gouvernement.

Elle devra être en mesure de vous alerter en temps utile sur les difficultés susceptibles d'apparaître dans la préparation des mesures, qu'il s'agisse de difficultés afférentes à l'organisation des services, de difficultés interministérielles ou de mise en œuvre des obligations de consultation.

2. L'adoption d'une loi nouvelle est suivie d'une réunion interministérielle qui permet de déterminer le ministère responsable de la préparation de chaque décret et d'arrêter un échéancier prévisionnel.

Cet échéancier sera désormais transmis par mes soins aux deux assemblées.

Un point de situation sera fait à l'issue d'une période de trois mois après l'adoption de la loi. Il permettra d'identifier les textes dont la préparation se heurte à des difficultés particulières. Ces textes feront l'objet d'un suivi étroit.

Un bilan de l'application des lois sera établi tous les six mois, ministère par ministère. Il sera adressé au Parlement, remis à la presse et mis en ligne sur internet.

3. De façon générale, je demande à chaque membre du Gouvernement de répondre rapidement lorsqu'il est saisi d'un projet de décret par le ministre rapporteur.

Toute difficulté, qu'elle résulte d'un différend interministériel exprès ou vienne d'une absence de réponse, doit être signalée sans tarder à mon cabinet qui provoquera une réunion d'arbitrage.

François Fillon

## BILAN SEMESTRIEL DE L'APPLICATION DES LOIS AU 31 DÉCEMBRE 2014 (VERSION SYNTHÉTIQUE DIFFUSÉE PAR LÉGIFRANCE)

Le 4ème bilan semestriel des lois de la XI<sup>Ve</sup> législature présenté ici fait apparaître le taux d'exécution au 31 décembre 2014 de l'ensemble des lois qui, parmi celles publiées entre le 1er juillet 2012 et le 30 juin 2014, appellent des décrets d'application.

On entend par taux d'exécution la proportion des dispositions de la loi appelant un décret d'application pour lesquelles les décrets attendus avaient été pris au 31 décembre 2014.

| Lois de la XI <sup>Ve</sup> législature appelant un décret d'application   | Dispositions appelant décret d'application | Dispositions ayant reçu application | Reste | Taux d'exécution |
|--|--|-------------------------------------|-------|------------------|
| Loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012   | 6  | 5                                   | 1     | 83%              |
| Loi n°2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir   | 17   | 17                                  | 0     | 100%             |
| Loi n°2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer   | 3  | 3                                   | 0     | 100%             |
| Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques   | 2  | 2                                   | 0     | 100%             |
| Loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 (3 éventuels)  | 71   | 70                                  | 1     | 99%              |
| Loi n°2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme  | 2  | 2                                   | 0     | 100%             |
| Loi n°2012-1442 du 24 décembre 2012 visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A | 1  | 0                                   | 1     | 0%               |
| Loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement  | 3  | 3                                   | 0     | 100%             |
| Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013  | 24   | 21                                  | 3     | 88%              |
| Loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012  | 36   | 33                                  | 3     | 92%              |
| Loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017  | 2  | 2                                   | 0     | 100%             |

|   |    |    |    |      |
|---|----|----|----|------|
| Loi n°2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement   | 3  | 2  | 1  | 67%  |
| Loi n°2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées | 2  | 2  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social                                     | 13 | 13 | 0  | 100% |
| Loi n°2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière   | 15 | 15 | 0  | 100% |
| Loi n°2013-185 du 1er mars 2013 portant création du contrat de génération   | 10 | 10 | 0  | 100% |
| Loi n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes                        | 3  | 3  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte  | 4  | 4  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-343 du 24 avril 2013 renforçant l'information des voyageurs lors de la commercialisation de titres de transport sur les compagnies aériennes figurant sur la liste noire de l'Union européenne   | 1  | 1  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral                      | 1  | 1  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune   | 1  | 1  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports (2 éventuels, 2 différés)   | 11 | 9  | 2  | 82%  |
| Loi n° 2013-442 du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale  | 6  | 1  | 5  | 17%  |
| Loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi   | 16 | 14 | 2  | 88%  |
| Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République  | 13 | 11 | 2  | 85%  |
| Loi n°2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable  | 53 | 21 | 32 | 40%  |
| Loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France  | 5  | 5  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche   | 21 | 18 | 3  | 86%  |

|  |    |    |    |      |
|--|----|----|----|------|
| Loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires   | 52 | 37 | 15 | 71%  |
| Loi n°2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge  | 3  | 2  | 1  | 67%  |
| Loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique  | 3  | 3  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique  | 9  | 9  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics   | 2  | 2  | 0  | 100% |
| Loi organique n°2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie   | 13 | 13 | 0  | 100% |
| Loi n°2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public  | 2  | 1  | 1  | 50%  |
| Loi n°2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer  | 3  | 3  | 0  | 100% |
| Loi organique n°2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution  | 1  | 1  |    | 100% |
| Loi organique n°2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier  | 1  | 1  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution  | 1  | 1  |    | 100% |
| Loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière  | 7  | 6  | 1  | 86%  |
| Loi n°2013-1118 du 6 décembre 2013 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance   | 1  | 0  | 1  | 0%   |
| Loi n°2013-1159 du 16 décembre 2013 transposant la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012, modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants | 1  | 1  | 0  | 100% |
| Loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale  | 14 | 11 | 3  | 79%  |
| Loi n°2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014  | 56 | 40 | 16 | 71%  |
| Loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014  | 35 | 22 | 13 | 63%  |

|  |             |            |            |            |
|--|-------------|------------|------------|------------|
| Loi n°2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013  | 36          | 16         | 20         | 44%        |
| Loi n°2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises   | 1           | 1          | 0          | 100%       |
| Loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites   | 58          | 45         | 13         | 78%        |
| Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles  | 33          | 10         | 23         | 30%        |
| Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine  | 9           | 4          | 5          | 44%        |
| Loi n°2014-201 du 24 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé  | 7           | 1          | 6          | 14%        |
| Loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale   | 88          | 41         | 47         | 47%        |
| Loi n°2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon   | 13          | 5          | 8          | 38%        |
| Loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation  | 62          | 36         | 26         | 58%        |
| Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové   | 177         | 19         | 158        | 11%        |
| Loi n°2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation   | 2           | 2          | 0          | 100%       |
| Loi n°2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle  | 2           | 0          | 2          | 0%         |
| Loi n°2014-459 du 9 mai 2014 permettant le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade  | 2           | 0          | 2          | 0%         |
| Loi n°2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales | 1           | 0          | 1          | 0%         |
| Loi n°2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence   | différé     | différé    |            | différé    |
| Loi n°2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises   | 24          | 10         | 14         | 42%        |
| <b>Total général (au 31 décembre 2014)</b>   | <b>1064</b> | <b>632</b> | <b>432</b> | <b>59%</b> |