

N° 623

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (1) sur l'application des lois - Session parlementaire 2012-2013,

Par M. David ASSOULINE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. David Assouline, *Président* ; M. Philippe Bas, Mmes Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, MM. Ambroise Dupont, Louis Nègre, Mme Isabelle Pasquet, *Vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; M. Marcel-Pierre Cléach, Mme Cécile Cukierman, M. Philippe Darniche, Mmes Catherine Deroche, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Félix Desplan, Yves Détraigne, Mmes Anne-Marie Escoffier, Frédérique Espagnac, MM. Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyst, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome et M. René Vandierendonck.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT	7
INTRODUCTION.....	13
PREMIÈRE PARTIE : LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DURANT L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2012-2013	23
I. LES INDICATEURS CLÉS DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	23
1. <i>Les principales statistiques de l'année parlementaire 2012-2013</i>	23
2. <i>L'évolution décennale du taux d'application des lois</i>	24
II. UNE PRODUCTION LÉGISLATIVE SOUTENUE	24
III. LA PUBLICATION DES RÈGLEMENTS D'APPLICATION : UN BILAN SATISFAISANT POUR LA TROISIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE	27
A. LES LOIS PROMULGUÉES DURANT LA SESSION : DÉJÀ 90 % D'APPLICATION TOTALE OU PARTIELLE	27
1. <i>Le décompte par loi : des taux au plus haut niveau</i>	27
2. <i>Le décompte par mesures : un taux d'application aux alentours de 65 %, en accord celui du Gouvernement</i>	29
3. <i>Un indicateur somme toute assez approximatif</i>	32
B. DE BONNES PERSPECTIVES PLURI-ANUELLES SUR L'APPLICATION DES LOIS DE LA XIV ^{ÈME} LÉGISLATURE.....	33
C. DES DÉLAIS MOYENS DE PARUTION SE RAPPROCHANT DES OBJECTIFS FIXÉS EN 2008.....	34
IV. UNE MISE EN APPLICATION PLUS LABORIEUSE DES LOIS PROMULGUÉES ANTÉRIEUREMENT	36
A. LA PUBLICATION AU COURS DE LA SESSION 2012-2013 DES MESURES D'APPLICATION DE LOIS ANTÉRIEURES.....	36
B. LE RATTRAPAGE RÉGLEMENTAIRE À PEU PRÈS ACHEVÉ POUR LES LOIS DE LA XIIIÈME LÉGISLATURE	37
C. UNE SITUATION QUASI VÉGÉTATIVE POUR LES LOIS LES PLUS ANCIENNES ..	38
V. L'ACTION CONVERGENTE DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT POUR QUE LES NOUVELLES LOIS S'APPLIQUENT VITE.....	39
VI. DEUX POINTS FAIBLES DU DISPOSITIF DE MISE EN APPLICATION DES LOIS	41
A. LE SORT OBJECTIVEMENT MOINS FAVORABLE RÉSERVÉ AUX MESURES D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE.....	41

B. PROCÉDURE LÉGISLATIVE ACCÉLÉRÉE ET SUIVI RÉGLEMENTAIRE : DES URGENCES À GÉOMÉTRIE VARIABLE.....	42
VII. LES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT : UN BILAN EN DEMI-TEINTE.....	45
A. UN VECTEUR D'INFORMATION ESSENTIEL MAIS MAL RÉGULÉ.....	46
B. LES RAPPORTS « DE L'ARTICLE 67 » : UN DISPOSITIF QUI N'A PAS ENCORE TROUVÉ SES MARQUES.....	47
1. <i>Un décalage manifeste entre le droit et la réalité</i>	47
2. <i>Des informations d'un intérêt assez inégal, parfois incomplètes</i>	49
3. <i>Rapports de l'article 67, le serpent se mord-t-il la queue ?</i>	50
C. LES AUTRES RAPPORTS A PRÉSENTER EN VERTU D'UNE LOI : UN ÉQUILIBRE BANCAL.....	51
1. <i>Des statistiques objectivement médiocres</i>	51
2. <i>Le dilemme du trop et du trop peu</i>	52
VIII. QUELQUES PRÉCONISATIONS EN VUE D'UNE MEILLEURE RÉGULATION DE L'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE DES LOIS.....	53
1. <i>La mise en œuvre de certaines recommandations méthodologiques formulées par la commission l'année dernière</i>	54
2. <i>Éviter le renvoi systématique à des décrets en Conseil d'État</i>	55
3. <i>Tirer meilleur parti de la procédure des questions parlementaires au service de l'application des lois</i>	57
4. <i>Assurer un suivi spécifique des propositions formulées par les rapporteurs des bilans d'évaluation de la commission</i>	58
5. <i>Deux outils mal connus et sous-exploités : le tableau de programmation des décrets d'application et les bilans semestriels d'application</i>	58
6. <i>La publication d'indicateurs de performance sur l'application des lois dans le cadre de la Lof</i>	60
DEUXIÈME PARTIE : L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION - TROIS ANS AU SERVICE D'UNE NOUVELLE CULTURE DU CONTRÔLE ET DE L'ÉVALUATION.....	61
1. <i>Le suivi de l'application réglementaire des lois</i>	64
2. <i>Les bilans d'évaluation de législations en vigueur</i>	65
3. <i>La réflexion sur l'amélioration de l'environnement normatif</i>	67
TROISIÈME PARTIE : À LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE QUALITÉ DE LA LÉGISLATION.....	71
II. LA MOBILISATION DES POUVOIRS PUBLICS AU SERVICE D'UN DROIT DE HAUTE QUALITÉ.....	72
III. POUR UNE AMÉLIORATION DES NORMES INTÉRESSANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	75
A. ALLÉGER LE CARCAN NORMATIF ENSERRANT LES COLLECTIVITÉS LOCALES, UNE CONCLUSION MAJEURE DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA DÉMOCRATIE TERRITORIALE.....	76
B. UNE INITIATIVE ISSUE DE LA RÉFLEXION DU SÉNAT : LE CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES.....	77

C. UN MÉDIATEUR SPÉCIALISÉ POUR FACILITER LE DIALOGUE NORMATIF ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES COLLECTIVITÉS	79
IV. UNE PRIORITÉ : MIEUX FORMER LES RÉDACTEURS DES TEXTES D'APPLICATION DES LOIS	80
V. QUALITÉ ET RAPIDITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE, DEUX SŒURS ENNEMIES A RÉCONCILIER.....	82
A. LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE COMMISSIONS ADMINISTRATIVES À CARACTÈRE CONSULTATIF	82
1. <i>La suppression ou la fusion de commissions dont la consultation n'apparaît plus indispensable</i>	83
2. <i>Des modalités de consultation renouvelées</i>	84
B. INTERMINISTÉRIALITÉ : POUR QUE LE MIEUX NE DEVIENNE PAS L'ENNEMI DU BIEN.....	85
1. <i>Le Secrétaire général du gouvernement, coordinateur naturel des relations entre les ministères</i>	86
2. <i>Les limites à l'action du Secrétaire général du gouvernement</i>	87
VI. L'ÉTUDE D'IMPACT, UN OUTIL AU SERVICE DE LA QUALITÉ NORMATIVE ...	87
A. UN PROCÉDÉ EN VOIE DE PERFECTIONNEMENT	89
1. <i>Le dispositif actuel d'élaboration des études d'impact</i>	90
2. <i>Des faiblesses bien identifiées</i>	92
3. <i>Comment améliorer la qualité des études d'impact ?</i>	95
4. <i>Une source d'information à mieux exploiter : les études d'impact de l'Union européenne</i> ...	98
5. <i>Vers l'institutionnalisation d'un débat parlementaire sur les études d'impact du Gouvernement ?</i>	98
B. DE L'AIDE À LA DÉCISION À L'OUTIL D'ÉVALUATION.....	99
1. <i>L'introduction dans l'étude d'impact de critères d'évaluation « ex post »</i>	99
2. <i>De l'étude d'impact au bilan d'évaluation, un continuum naturel</i>	100
QUATRIÈME PARTIE : LES BILANS DES COMMISSIONS PERMANENTES.....	103
• Commission des affaires économiques	103
• Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	153
• Commission des affaires sociales	163
• Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	201
• Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire	243
• Commission des finances	277
• Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale	331
EXAMEN EN COMMISSION.....	403

ANNEXES.....417

- **Récapitulatif des lois promulguées entre le 1er octobre 2012 et le 30 septembre 2013** 418
- **Compte rendu de l'audition de M. Jean-Marie Le Guen, Secrétaire d'état chargé des relations avec le parlement et de M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du gouvernement (11 juin 2014)** 422
- **Audition de M. David Assouline, président de la commission pour le contrôle de l'application des lois, devant la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification de la loi (5 juin 2014)** 431
- **Éléments de conclusion du Président du Sénat, Jean-Pierre Bel, sur les États généraux de la démocratie territoriale** 441
- **Liste des dépôts de rapports de l'article 67, enregistrés par la direction de la Séance au cours de la période de référence** 442
- **Argumentaire du colloque organisé par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, en partenariat avec l'OCDE : « L'évaluation et la qualité de la loi, quel rôle pour les parlements ? » (5 décembre 2013)** 445
- **Recommandations de l'OCDE sur la politique réglementaire des États** 447
- **Circulaire du Premier ministre en date du 29 février 2008 relative à l'application des lois** 449
- **Circulaire du Premier ministre en date du 7 juillet 2011 sur la qualité de la loi** 451
- **Exemple d'un échéancier de publications des décrets d'application d'une loi (diffusé par Légifrance)** 458
- **Bilan semestriel de l'application des lois au 31 décembre 2013 (version synthétique diffusée par Légifrance)** 462
- **Fiches des procédures types d'élaboration d'un projet de décret en Conseil d'État** 464
- **Liste des commissions consultatives fusionnées ou supprimées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (CIMAP du 18 décembre 2012)** 465
- **Textes constitutifs du Conseil national d'évaluation des normes (Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 et décret en Conseil d'état du 30 avril 2014)** 472

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT

Lors de sa réunion du 17 juin 2014, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a approuvé le rapport de son Président, M. David Assouline, récapitulant les statistiques de mise en application des lois au cours de l'année parlementaire 2012-2013 et présentant différentes réflexions en cours sur le contrôle de l'application des lois, l'évaluation des politiques publiques et l'amélioration de l'environnement normatif.

⇒ **Concernant les statistiques 2012-2013**, le Président David Assouline, rapporteur, a précisé que les chiffres avaient été arrêtés à partir des bilans adoptés par chaque commission permanente sur le suivi réglementaire des lois relevant de son domaine de compétences, ainsi que des données de la base informatique spécialisée APLEG, mise en place et gérée par le Sénat.

Il a ajouté que la commission sénatoriale avait recoupé ses chiffres avec ceux du Secrétariat général du Gouvernement (qui assure un suivi comparable pour le compte du pouvoir exécutif), **et que leurs décomptes respectifs aboutissaient à des résultats convergents.**

Sur cette base, **la commission sénatoriale a constaté les grandes tendances suivantes :**

① **La mise en application des lois est une priorité forte du nouveau Gouvernement** qui, dès son entrée en fonction, a confirmé l'objectif de ses prédécesseurs à partir de 2008, de faire paraître les décrets d'application de toutes les lois nouvelles dans un délai maximum de six mois. Cette préoccupation s'inscrit dans une politique normative d'ensemble tournée vers une législation de meilleure qualité, plus efficace, plus accessible et répondant mieux aux attentes des citoyens.

② **Les statistiques d'application des textes de l'année 2012-2013 restent au même niveau élevé de l'exercice précédent**, en valeur absolue (nombre de lois mises en application et nombre de mesures publiées au cours de la période de référence) comme pour ce qui concerne les délais de publication des décrets d'application.

③ **Le taux global de mise en application des mesures législatives de la session atteint un taux global d'environ 65 %, sans commune mesure avec les taux très faibles observés jusqu'en 2009-2010 (entre 10 % et 35 % seulement). Rapportée à la moyenne des années précédentes, la progression est significative**, alors même qu'à partir de juin 2012, la nouvelle majorité a dû mettre en application, dès son arrivée, un certain nombre de lois héritées de la majorité précédente.

④ **Le Gouvernement de Manuel Valls maintient ce cap**, comme l'a confirmé le 11 juin le nouveau secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, Jean-Marie Le Guen, lors de son audition par la commission sénatoriale.

⑤ **Pour les textes votés sous l'actuelle XIV^{ème} législature, les premières statistiques disponibles confirment cette orientation positive**, avec environ 88 % de lois déjà mises en application partielle ou totale.

⇒ Reste que **si la tendance générale est favorable, le taux réel de mise en application n'atteint pas les 100 % que le Parlement serait en droit d'attendre**, et que cette question est perçue de manière assez variable d'une commission permanente à l'autre. Par ailleurs, **quatre constatations ternissent un peu le bilan d'ensemble :**

❶ **Les taux et délais de mise en application des textes issus de l'initiative parlementaire (propositions de loi et amendements) sont moins bons que ceux des textes d'origine gouvernementale, avec en outre un traitement moins favorable des textes émanant du Sénat par rapport à ceux de l'Assemblée nationale.**

❷ **La mise en application des textes adoptés selon la procédure accélérée n'est en moyenne pas plus rapide que celle des autres lois.** À quoi bon imposer au Parlement des cadences rapides si l'urgence invoquée en amont bute, en aval, sur les délais incompressibles ? La réalité montre que l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi selon la procédure accélérée n'est pas le gage de sa mise en application plus rapide après promulgation.

❸ **Le taux de mise en application du « stock ancien » -c'est-à-dire des lois antérieures à 2007 non encore appliquées- végète et n'enregistre aucun progrès significatif** par rapport aux années précédentes. Cette situation, qui tient principalement aux changements de priorités politiques survenus dans l'intervalle, **aboutit à ce qu'une loi non mise en application rapidement risque fort, au bon de quelques années, de tomber aux oubliettes réglementaires.** Cette sorte de péremption de fait au bout de quelques années pose un problème de fond sur laquelle il conviendrait de s'interroger.

④ Outre les décrets d'application, le Gouvernement est tenu de remettre au Parlement un certain nombre de rapports, qui relèvent principalement de deux types : des rapports d'information demandés de manière ponctuelle dans différentes lois, et les rapports dits « de l'article 67 » par lesquels le Gouvernement est tenu d'explicitier, dans les six mois de leur promulgation, la mise en application de toutes les lois nouvelles. Or, **cette année encore, la production de tous ces rapports est à la fois moindre et plus tardive qu'attendu**, en dépit d'observations récurrentes du Parlement sur cette question ; quant aux informations figurant dans les rapports de l'article 67, elles sont souvent trop sommaires pour permettre un véritable contrôle. Du coup, l'exploitation des rapports déposés par le Gouvernement n'est pas toujours optimale.

La rationalité serait donc, d'une part que les parlementaires demandent moins de rapports ponctuels pour en tirer un meilleur parti (d'autant que beaucoup de rapports ponctuels sont la simple contrepartie du retrait d'un amendement auquel le Gouvernement s'oppose), **d'autre part que les rapports de l'article 67 soient effectivement déposés dans les six mois et qu'ils comportent des indications précises** permettant de suivre plus efficacement la parution des décrets d'application attendus.

⇒ Le rapporteur a ensuite formulé **plusieurs recommandations techniques en vue d'alléger les procédures et d'affiner la méthodologie du contrôle : mieux réguler la pratique du renvoi à un décret en Conseil d'État**, qui provoque un engorgement du processus réglementaire ; **tirer meilleur parti des questions parlementaires et de leur suivi au service de l'application des lois ; assurer un suivi spécifique des propositions formulées dans les bilans d'évaluation de la commission**, en coordination avec les commissions permanentes, etc...

Il a également préconisé **une meilleure coordination de l'Assemblée et du Sénat sur le contrôle de l'application des lois et l'évaluation des politiques publiques** -notamment avec le comité d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée- pour éviter les doublons, mieux répartir le travail de contrôle et favoriser le partage d'expérience.

⇒ **Le Président David Assouline a par ailleurs fait part à la commission d'un certain nombre de réflexions plus générales** sur l'amélioration de la qualité de la législation, tout en soulignant les risques de la nouvelle culture normative en vogue actuellement, sous-tendue par l'idée que la loi doit être « rentable » et « réaliste » ; **il a considéré que la recherche de l'efficacité normative ne devait pas conduire les parlementaires à s'autocensurer dans leur liberté d'appréciation et de proposition ou dans l'exercice de leur droit d'initiative.**

⇒ **Concernant l'amélioration des normes intéressant les collectivités territoriales**, le rapporteur a déploré que élus locaux -en particulier les maires des petites et moyennes communes- soient submergés par une avalanche de circulaire et confrontés à un véritable « choc de complication », au moment où chacun s'accorde sur la nécessité du choc de simplification.

Dans ce contexte, il a récapitulé quelques-unes des mesures décidées cette année pour alléger le carcan normatif enserrant les collectivités territoriales -en écho à une demande exprimée lors des États généraux de la démocratie territoriale organisés l'an dernier à l'initiative du Président du Sénat- avec notamment la création d'un Conseil national en charge de l'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales (issu d'une proposition de loi d'origine sénatoriale) et la nomination d'un médiateur spécialisé pour faciliter un dialogue plus fluide entre l'administration et les collectivités territoriales.

⇒ **Le rapporteur a enfin évoqué les études d'impact, un outil encore imparfait et dont il était dès lors difficile d'exploiter toutes les potentialités**, aussi bien au moment de l'examen des textes devant le Parlement, qu'une fois les lois entrées en vigueur.

*

* *

En conclusion, la commission a constaté qu'il reste encore beaucoup de mesures votées par le Parlement non encore mises en application, mais a donné acte aux deux Gouvernements de Jean-Marc Ayrault et de Manuel Valls de leurs efforts appréciables pour faire paraître les décrets en temps utile.

Sans être optimaux, **les chiffres de l'année parlementaire 2012-2013 traduisent une réelle volonté politique de veiller à ce que les lois entrent en application rapidement.**

D'une manière générale, le Président David Assouline a rappelé les limites institutionnelles et pratiques du contrôle parlementaire français où, faute de moyens autonomes, les assemblées se trouvent la plupart du temps confrontées à un paradoxe : celui de devoir demander au Gouvernement de leur fournir les moyens et les informations nécessaires pour exercer leur contrôle.

Ce système pondère la portée et l'efficacité du contrôle, comparé, par exemple, à la situation du Sénat américain dont les membres disposent tous d'équipes nombreuses et de moyens considérables qui leur permettent de réellement contrôler l'administration.

Sous cette limite inhérente au système de la Vème République, le Président David Assouline s'est néanmoins déclaré convaincu que **la création de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois avait favorisé l'amélioration sensible du rythme de publication des décrets, en portant le débat de l'application des lois sur la scène politique**, ce qui avait mis le Gouvernement sous pression. Il y a vu la preuve d'une nouvelle prise de conscience, toutes tendances politiques confondues.

Il a souligné que cette **question touchait à une exigence essentielle au bon fonctionnement de la démocratie**, chacun ayant bien conscience aujourd'hui qu'une bonne application des lois est à la fois un gage de crédibilité de l'activité législative du Parlement et un élément indispensable à la sécurité juridique. Dans un tel contexte **le Parlement ne peut plus se contenter de voter des lois, et doit contrôler en aval la manière dont ces lois sont appliquées par le Gouvernement** sous l'autorité du Premier ministre.

Bien entendu, contrôler l'application des lois ne saurait se résumer à vérifier si les décrets d'application ont été publiés à la date prévue. Ce suivi est certes indispensable mais il ne représente qu'une phase d'une démarche globale et plus ambitieuse, amenant les assemblées parlementaires à s'interroger sur les effets concrets des textes qu'elles votent

Aussi, eu égard à l'ampleur de la mission confiée à la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, le Président David Assouline a souhaité que cette commission soit dotée, à l'avenir, de **moyens plus conséquents**, pour lui permettre de continuer à promouvoir au Sénat la culture du contrôle et de l'évaluation.

Mesdames, Messieurs,

Dans quelques jours, le Sénat va débattre en séance plénière du rapport annuel de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, en présence du Gouvernement représenté par le nouveau secrétaire d'État en charge des relations avec le Parlement, M. Jean-Marie Le Guen, selon la procédure institutionnalisée à partir de 2012.

Ce débat va intervenir à un moment privilégié, en toute fin de la session ordinaire du Parlement 2013-2014 -la dernière avant le prochain renouvellement triennal du Sénat en octobre 2014- offrant ainsi l'occasion de présenter un bilan plus global de trois années d'activité de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, une instance nouvelle, créée fin 2011 dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008.

Depuis sa mise en place effective en janvier 2012, cette commission s'est installée sans heurt dans le paysage institutionnel du Sénat, et y est rapidement montée en puissance.

Elle a établi un dialogue de confiance et de qualité avec les commissions permanentes du Sénat, avec la Conférence des Présidents -le Président de la commission en est membre- et avec le Gouvernement sur toutes les questions d'application des lois.

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois est perçue aujourd'hui comme un organe encore récent, certes, mais dont le travail est reconnu et apprécié aussi bien au sein de l'institution parlementaire -par les commissions permanentes, en particulier- qu'à l'extérieur. En moins de trois ans, la commission s'honore d'avoir pleinement rempli une mission dont l'importance ne cesse de croître.

De fait, la question de l'application des lois est un enjeu très important, car à quoi bon faire des lois, si ces textes demeurent inappliqués ?

Faire en sorte que les lois s'appliquent n'est pas seulement une démarche de bon sens, c'est aussi une exigence de démocratie en même temps qu'un gage de crédibilité de l'activité législative du Parlement, autant qu'un élément indispensable à la sécurité juridique. Dans un tel contexte le Parlement ne peut plus se contenter de voter des lois, et doit contrôler en aval la manière dont ces lois sont appliquées par le Gouvernement sous l'autorité du Premier ministre.

Lors de son audition devant votre commission, le 11 juin 2014, le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement a confirmé l'importance que le nouveau Gouvernement de Manuel Valls et lui-même attachent à une bonne application des lois, refusant que leur non application contribue « à transformer la parole publique en langue morte », pour reprendre une expression du Premier ministre.

Il en a voulu pour preuve la réunion tout début juin, à son initiative et conjointement avec le secrétaire général du Gouvernement, d'un Comité interministériel pour l'application des lois (CIAL), au cours duquel il a pu s'informer auprès de chaque ministère de l'état de parution des décrets en instance, des raisons pour lesquelles certains ont pris du retard et quelles mesures seraient prises pour aller plus vite à l'avenir.

Car en dépit d'incontestables progrès constatés depuis quelques années, beaucoup d'articles de lois théoriquement en vigueur ont encore du mal à s'imposer dans les faits, soit parce que leur mise en œuvre concrète nécessite des règlements d'application que le Gouvernement tarde à publier, soit parce que les moyens font défaut (manque de personnels, manque de crédits, etc...), soit encore parce que le dispositif conçu par le législateur est trop compliqué ou se révèle impraticable.

Le constat n'est pas nouveau, même s'il s'est nettement amélioré depuis trois ans : dès les années 1970, le Sénat s'est donc efforcé de contrôler la manière dont les lois s'appliquent, notamment en vérifiant si le Gouvernement publie les décrets d'application dans les délais requis.

À cet effet, notre assemblée a très tôt mis en place des procédures et des outils permettant à ses commissions permanentes de suivre pour chaque article de loi la publication des décrets et arrêtés attendus. De cette sorte, dans l'exercice de sa mission de veille juridique sur la publication des textes d'application, la commission sénatoriale a tout de suite pu s'appuyer sur leur expertise développée de longue date.

Quarante ans plus tard, ce travail conserve toute sa pertinence.

Contrôler la parution des textes réglementaires n'est sans doute qu'un des angles d'attaque du problème plus global de l'application des lois, mais ce contrôle, en dépit de son champ limité et de son caractère technique assez rébarbatif, revêt une réelle importance.

Sur le plan juridique, ce contrôle est le corollaire de la délimitation opérée par la Constitution de la Vème République entre de deux domaines de compétence normative, celui de la loi et celui du règlement, avec pour conséquence que le législateur doit souvent s'en remettre au pouvoir réglementaire pour définir ou préciser un certain nombre de modalités de mise en œuvre des lois qu'il vote.

De ce fait, les décisions du Parlement, bien que censément en vigueur à compter de leur promulgation, peuvent donc rester suspendues à la capacité ou à la volonté du Gouvernement de publier les textes d'application requis.

Or, la pratique révèle que cette capacité -et parfois cette volonté- ne sont pas toujours au rendez-vous...

Sans entrer dès à présent dans le détail des statistiques, qui figurent dans la partie suivante du présent rapport, deux remarques liminaires s'imposent.

Tout d'abord, **depuis qu'elle a été mise en place, votre commission constate que les taux de mise en application des lois se sont très sensiblement améliorés par rapport à la situation antérieure**, et les résultats obtenus sur ce point sont à mettre au crédit des Gouvernements de Jean-Marc Ayrault et, aujourd'hui, de Manuel Valls, même s'il est vrai qu'un premier frémissement a été observé dans les derniers mois du Gouvernement de François Fillon.

La situation actuelle tranche ainsi nettement avec celle des exercices précédents, alors que sur le plan réglementaire, l'objectif de faire paraître tous les décrets d'application dans les six mois de la promulgation de la loi remonte à 2008.

Ainsi, pour les lois promulguées durant l'année parlementaire 2012-2013, le taux d'application des lois s'élève à 90 % (si on compte en nombre de lois) ou à environ 64 % (si on compte en nombre de mesures), pourcentages calculés à partir de la base statistique du Sénat et qui recourent parfaitement ceux calculés par les services du Gouvernement.

De même, sur l'ensemble de la XIV^{ème} législature (c'est-à-dire à compter du 20 juin 2012), le taux d'application des lois oscille-t-il aux alentours de 88 %.

Toute polémique mise à part, **ces résultats sont sans commune mesure avec ceux observés depuis 2004** où le taux moyen de mise en application des lois (décompte par mesure) tournait d'une année sur l'autre aux alentours de 20 % à 30 %, comme le montre sans ambiguïté le tableau ci-après :

Année parlementaire	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013
Pourcentage	14 %	16 %	30 %	32 %	24 %	27 %	20 %	64 %	66%	64 %

Évolution décennale du taux d'application des lois (en nombre de mesures)

En second lieu, ainsi que le rapport de votre commission le soulignait déjà l'an dernier, il convient, en tout état de cause, de rapporter les statistiques disponibles à la succession des mandatures, sachant qu'un nouveau Gouvernement –quel qu'il soit- est toujours plus enclin à mettre en application ses propres lois avant celles héritées de ses prédécesseurs, surtout si ces dernières ont été adoptées par une majorité parlementaire opposée à la sienne.

C'est pourquoi une lecture politique correcte des statistiques de la session impose de tenir compte des changements survenus au sommet de l'État, depuis 2007, en distinguant les lois votées sous la présidence de Nicolas Sarkozy –avec François Fillon comme seul Premier ministre durant toute la XIII^{ème} législature- puis, celles votées depuis l'arrivée à l'Élysée de François Hollande et la nomination de Jean-Marc Ayrault, puis de Manuel Valls à Matignon.

De fait, durant toute la présidence Sarkozy, le pouvoir exécutif n'a pratiquement eu à mettre en application que des lois proposées par le Premier ministre du moment ou, le cas échéant, des lois votées sous les derniers Gouvernements du Président Jacques Chirac (Jean-Pierre Raffarin jusqu'en 2005, puis Dominique de Villepin jusqu'en mai 2007), c'est-à-dire des textes qui répondaient aux souhaits du Gouvernement en place et dont la plupart provenaient de sa propre majorité parlementaire.

La situation est devenue différente à partir de 2012 avec l'alternance à l'Élysée puis à Matignon en mai-juin 2012. C'est ainsi que le nouveau Gouvernement de Jean-Marc Ayrault a dû non seulement mettre en application ses propres lois, mais également un certain nombre de mesures voulues par l'ancienne majorité, y compris celles qu'il avait combattues alors qu'il était encore dans l'opposition... En termes d'incidence statistique, cette situation politique nouvelle ne pouvait pas rester totalement neutre.

Or, sans s'arrêter à cette évolution politique, **le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault –et aujourd'hui, celui de Manuel Valls- ont clairement posé la mise en application des lois comme une de leurs priorités fortes**, confirmant l'objectif fixé par leur prédécesseur en 2008 de faire paraître les décrets d'application de toutes les lois nouvelles dans un délai maximum de six mois.

À ce titre, le redressement des statistiques depuis deux ans leur est clairement imputable. Ce constat ne minore nullement l'action conduite par le Gouvernement de François Fillon dans les derniers mois de la législature, marqués en effet par une progression significative. Mais son effort de rattrapage ne traduisait pas une tendance durable, contrairement à celle constatée depuis lors.

Mais contrôler l'application des lois ne se résume pas à vérifier si les décrets d'application ont été publiés à la date prévue. En effet, la réalité enseigne que bien souvent, l'inapplication d'une loi ne tient pas seulement à l'absence de ses décrets d'application, ni nécessairement à l'insuffisance des moyens mis en œuvre.

Plusieurs rapports thématiques publiés cette année par votre commission en apportent la parfaite démonstration.

Tel est le cas, par exemple, du très instructif bilan d'évaluation réalisé par Mme Corinne Bouchoux et M. Jean-Claude Lenoir sur la loi du 5 janvier 2010 sur la reconnaissance et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, dite « loi Morin ».

En votant ce texte, le Parlement avait voulu faire œuvre de justice envers tous ceux qui ont pu subir – involontairement et sans le savoir – des dommages des essais nucléaires français, aussi bien pour les premiers essais en Algérie que lors des campagnes en Polynésie française.

Or, les rapporteurs ont montré que la loi de 2010 n'avait quasiment pas fonctionné alors que son environnement juridique et financier se présentait pourtant de manière favorable : les mécanismes mis en place semblaient en apparence simples et rapides, le Gouvernement avait publié les décrets d'application dans des délais brefs et les pouvoirs publics avaient provisionné d'importants crédits, qui n'ont, de ce fait, pas été consommés... Mais la loi a pâti de la complexité du dispositif et l'instruction des dossiers individuels a paralysé plus ou moins le processus.

On pourrait également citer quelques autres exemples emblématiques sur lesquels la commission a travaillé en 2012 et 2013, comme la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (sur le rapport de MM. Claude Dilain et Gérard Roche) ou, plus récemment, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (sur le rapport de Mmes Claire-Lise Campion et Isabelle Debré), qui l'une comme l'autre affichaient des objectifs très ambitieux qui, avec le recul, se sont révélés inatteignables dans les délais requis et avec les moyens dont disposent réellement l'État et les collectivités territoriales.

Ces exemples, parmi bien d'autres, confirment que **l'inapplication de la loi peut aussi résulter de dispositifs mal adaptés, trop ambitieux ou dont les effets n'avaient pas été convenablement anticipés au moment de leur élaboration.**

En clair, le fond du problème réside dans une insuffisante « qualité normative de la loi », entendue comme sa capacité à atteindre l'objectif que poursuivait le législateur en l'adoptant.

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a placé cette problématique au cœur de ses préoccupations, notamment en tentant de vérifier, dans chacun de ses « bilans d'évaluation », si les dispositions qu'elle évalue répondent bien aux attentes ; si tel n'est pas le cas, ses rapporteurs formulent des préconisations de nature à redresser la situation, que le Gouvernement et les commissions permanentes du Sénat ou de l'Assemblée nationale pourront prendre en compte en cas de remise en chantier du dispositif en vigueur.

Comme le Président de la commission a souvent eu l'occasion de le dire, cette approche reste fidèle au schéma constitutionnel classique de séparation des pouvoirs et du « contrôle de l'action du Gouvernement », puisque c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient d'exécuter les lois, mais elle revêt en même temps une dimension supplémentaire, en réorientant le contrôle parlementaire sur la loi elle-même.

Dans ce questionnement, le Parlement dépasse le face à face « pouvoir législatif / pouvoir exécutif » et le renoue par une réflexion plus concrète tournée vers sa propre activité normative : la loi qu'il a votée était-elle réellement applicable ? Comment est-elle effectivement appliquée ? A-t-elle répondu –et répond-elle encore- aux attentes placées en elle ? Bref, a-t-elle permis d'atteindre les objectifs poursuivis par le législateur ?

Ces interrogations n'ont rien d'abstrait : elles relaient, au contraire, les préoccupations les plus courantes de nos concitoyens, peu sensibles aux subtiles distinctions entre le domaine de la loi et celui du règlement, mais auxquels il importe avant tout que les textes qu'on leur présente soient applicables et correctement appliqués.

La question de la « qualité normative » n'est d'ailleurs pas spécifique aux lois proprement dites. Elle se pose également pour toutes les autres normes, qu'il s'agisse de celles du droit européen, de plus en plus présent –certains disent pesant !- dans l'ordre juridique interne, ou de celles des normes infra-législatives, en particulier les décrets d'application ou même les circulaires qui, parfois, n'épousent pas exactement le contour normatif des lois qu'elles sont censées appliquer...

L'écart entre les dispositions des lois et les règlements d'application -les circulaires et instructions, notamment- a été évoqué à plusieurs reprises au cours des réunions de votre commission. Tout dernièrement, dans la discussion ayant suivi l'audition du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, le 11 juin 2014, plusieurs membres de la commission ont ainsi signalé le cas de circulaires s'écartant du sens de la loi ou venant parfois compliquer inutilement des procédures que le législateur avait, au contraire, conçues comme les plus simples possibles...

Du coup, on pourrait aussi songer à s'intéresser non pas simplement à l'existence mais aussi au 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 des décrets.

Mais, comme le soulignait le rapport de l'an dernier, cette idée, évoquée à plusieurs reprises lors des réunions de votre commission, ne paraît ni très opportune –car elle se heurterait vite à la séparation des pouvoirs (en l'occurrence, la compétence réglementaire exclusive du Gouvernement)- ni très réaliste, du fait de l'insuffisance évidente des moyens humains et techniques dont le Parlement dispose pour faire face à une telle mission.

En revanche, rien n'interdirait de confier aux rapporteurs des lois la mission spécifique de suivre le processus d'écriture des décrets, comme l'a préconisé notre collègue Jean-Claude Lenoir lors de l'audition du 11 juin 2014 et, à nouveau, au cours de la réunion du 17 juin.

Quoi qu'il en soit, **il ne fait pas de doute que depuis quelques années, l'enjeu du « mieux légiférer » fait l'objet d'une prise de conscience croissante dans les instances publiques nationales comme internationales.** Les normes étant liées les unes aux autres, le Parlement et le Gouvernement, tout en exerçant des missions constitutionnelles distinctes, sont directement impliqués dans cette réflexion d'ensemble, car ils sont partie intégrante du « circuit normatif » qui va de l'initiative à l'élaboration puis à l'évaluation en passant par le contrôle.

C'est, en tous cas, une des conclusions majeures du colloque comparatiste que votre commission a organisé sur ce thème, au Palais du Luxembourg, le 5 décembre 2013, en partenariat avec l'OCDE.

Pour autant, **la légitime recherche de la qualité de la législation ne doit pas faire tomber dans le travers inverse, qui consisterait à n'évaluer cette qualité qu'à l'aune de sa « performance juridique » !**

En effet, sauf à considérer la loi comme un simple outil de rationalité technocratique, la « performance » de la loi –pour reprendre un terme actuellement en vogue- peut devenir un critère réducteur, axé principalement sur son rendement économique : or, il est aussi de la nature de la loi et de l'action du Parlement d'exprimer des projets politiques et des options de société qui seront déclinés en textes juridiques au service d'une politique publique.

Si la voie paraît étroite entre une démarche normative trop strictement politique –dont la qualité juridique pourrait pâtir– et une approche trop technique, qui limiterait l'expression des choix politiques, **votre rapporteur considère que la recherche d'une meilleure qualité juridique de la loi ne doit pas avoir pour effet de limiter la capacité propositionnelle du législateur** ni l'ambition politique que les parlementaires traduisent dans leurs propositions de loi ou dans leurs amendements.

Le Parlement comme le Gouvernement doivent prendre en compte cette problématique dans l'élaboration de la loi et, plus généralement, dans toutes les actions actuellement conduites pour renforcer et améliorer l'environnement juridique et le fonctionnement de l'appareil normatif.

En outre, **la qualité de la loi et la cohérence de l'action législative sont des objectifs partagés, et il appartient donc au Parlement de faire preuve, dans l'élaboration des lois, de la même rigueur que celle qu'il attend de l'exécutif.**

Dans cette optique, plusieurs membres de votre commission ont souligné les effets pervers de certaines pratiques fréquemment observées tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, consistant par exemple à multiplier les renvois à des décrets « en Conseil d'État » (qui provoquent des goulots d'étranglement dans la phase réglementaire de mise en application des lois), à demander toujours plus de rapports au Gouvernement (bien souvent en compensation du retrait d'un amendement) ou à ajouter de nombreux articles et dispositions additionnelles à chaque étape de la navette (avec des textes définitifs deux ou trois fois plus longs qu'au départ).

Mme Corinne Bouchoux a également dénoncé la pratique du « *détricotage équestre* » (*sic*), technique par laquelle des auteurs d'amendements (en fait, de véritables cavaliers législatifs) tentent de déconstruire discrètement des textes récents ayant fait l'objet d'un consensus au moment de leur adoption.

L'an dernier, votre commission avait consacré d'amples développements à ces actions menées en particulier dans le prolongement des travaux du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) réuni par le Premier ministre le 18 décembre 2012.

À l'issue de sa réunion du 2 avril 2013, le CIMAP avait, en effet, rendu public un relevé de décisions constituant une véritable feuille de route mobilisant l'ensemble des ministères en vue d'une modernisation et d'une simplification de l'action publique.

Plusieurs de ces décisions entrent dans le champ des préoccupations de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, en particulier les mesures très novatrices prévues pour endiguer l'inflation normative sur la base du principe « *1 pour 1 : une norme créée = une norme supprimée* », pour renforcer l'efficacité des études d'impact) auxquelles le présent rapport consacre de nouveaux développements et pour limiter l'instabilité législative.

C'est pourquoi votre commission a invité le nouveau Secrétaire d'État, ainsi que le Secrétaire général du Gouvernement, le 11 juin, à lui faire part de leurs premières réflexions à ce sujet, en particulier sur la diminution de quelque 80 000 pages de circulaires qui submergent chaque année les préfetures et, plus encore, les maires (*cf.* le compte rendu de cette audition en annexe du présent rapport).

*

* *

Telles sont les lignes directrices du présent rapport, qui présente dans sa **première partie** le bilan de la mise en application réglementaire des lois promulguées au cours de la période de référence, c'est-à-dire l'année parlementaire du 1^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013.

Cette première partie, dont les statistiques ont été soigneusement recoupées avec celles tenues par le Secrétariat général du Gouvernement, esquisse également un bilan récapitulatif de l'application des lois de l'actuelle XIV^{ème} législature (donc du 30 juin 2012 à aujourd'hui) même si, bien évidemment, il ne s'agit pour le moment que d'indicateurs tendanciels puisque cette législature est loin d'être arrivée à son terme.

En deuxième partie du rapport, votre commission a jugé opportun de récapituler l'ensemble de ses activités depuis sa création fin 2011 et sa mise en place effective en janvier 2012. En effet, à trois mois du prochain renouvellement triennal au terme duquel seront reconstitués l'ensemble des organes internes du Sénat –dont ses commissions permanentes, sa commission des affaires européennes et sa commission pour le contrôle de l'application des lois- votre commission a cru utile de livrer au Sénat un bilan d'ensemble sur son action durant sa première mandature.

La commission a ainsi déjà présenté au Sénat 14 rapports d'information, dont la plupart ont fait l'objet d'un débat de contrôle approfondi en séance plénière, en présence des ministres responsables. S'y ajoutent sept autres rapports cours d'élaboration, que les rapporteurs pourront présenter au cours de la session extraordinaire de juillet 2014 ou après le renouvellement du Sénat dans les premières semaines de la prochaine session ordinaire, soit au total 21 bilans d'évaluation en moins de trois ans.

En troisième partie, comme elle l'avait fait l'an dernier à propos de la rationalisation de l'activité normative du Gouvernement dans le cadre de la modernisation de l'État, votre commission présente au Sénat, quelques considérations plus générales portant cette année sur la « qualité normative de la loi », conçue comme un facteur indispensable de sa bonne application.

Cette démarche conduit naturellement à s'intéresser aux instruments permettant au Parlement d'évaluer correctement l'effet des mesures qu'il vote, aussi bien dans leur phase d'élaboration qu'après leur mise en vigueur, parmi lesquelles les études d'impact, constitutionnalisées depuis la révision constitutionnelle de 2008, pourraient -ou devraient pouvoir- jouer un rôle essentiel.

Enfin, **la dernière partie** du rapport présente *in extenso* les bilans particuliers 2012-2013 de l'application des lois, établis par chacune des sept commissions permanentes du Sénat sur les textes de son ressort.

Votre commission tient à souligner l'intérêt et la pertinence des observations -tant quantitatives que qualitatives- formulées par les commissions permanentes qui ont du reste modernisé, dynamisé et harmonisé leur présentation, ainsi que l'avait suggéré l'an dernier le rapport de la commission pour le contrôle de l'application des lois.

**PREMIÈRE PARTIE :
LA MISE EN APPLICATION DES LOIS
DURANT L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2012-2013**

I. LES INDICATEURS CLÉS DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

1. Les principales statistiques de l'année parlementaire 2012-2013

Nombre de lois ^(a) promulguées durant l'année parlementaire	50
Taux de mise en application des lois de la XIV^{ème} législature ^(b)	88 %
Taux de mise en application des lois de l'année parlementaire ¹ : - en nombre de lois - en nombre de mesures	90 % 64 %
Rapports demandés par le Parlement depuis 2004 ^(c) - nombre de rapports demandés - pourcentage par rapports déposés	173 58 %
Rythme de publication des rapports « de l'article 67 » ^(d) - nombre de rapports attendus - nombre de rapports présentés dans le délai légal	30 2

(a) Hors lois de ratification ou d'approbation de conventions internationales

(b) Période du 20 juin 2012 au 9 avril 2014 - pourcentage en nombre de lois

(c) Du 1^{er} janvier 2004 au 30 décembre 2013 - hors rapports de l'article 67

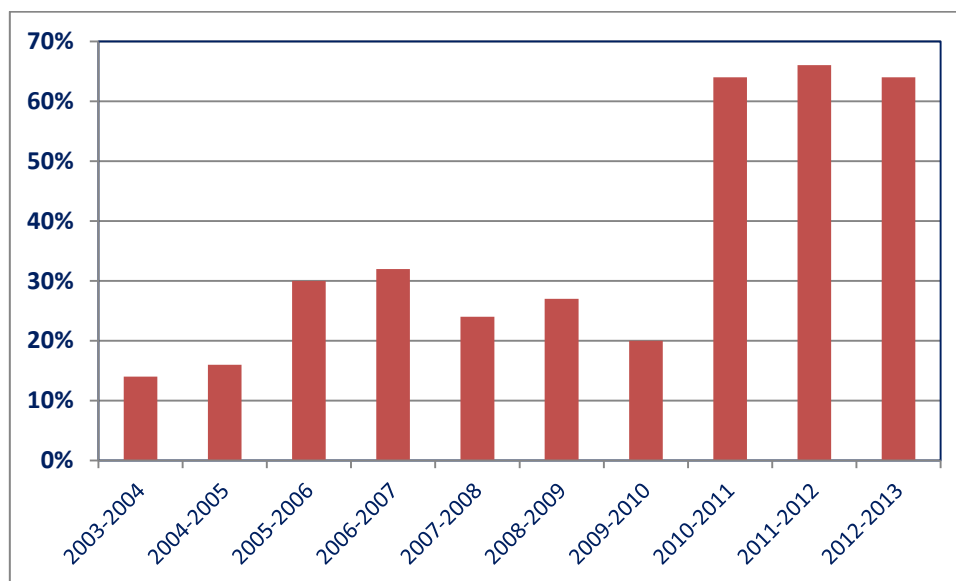
(d) Rapports sur la publication des règlements d'application de toute nouvelle loi

¹ Le présent rapport prend en compte l'ensemble des lois promulguées entre le 1er octobre 2012 et le 30 septembre 2013 (la liste complète de ces lois figurant en annexe) et toutes les mesures réglementaires parues jusqu'au 31 mars 2013 inclus (soit six mois plus un jour franc après le 30 septembre 2012) ; cette périodicité a été fixée l'an dernier, en coordination avec le Secrétariat général du Gouvernement.

2. L'évolution décennale du taux d'application des lois

Année parlementaire	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013
Pourcentage	14 %	16 %	30 %	32 %	24 %	27 %	20 %	64 %	66%	64 %

Nombre de mesures réglementaires prises par rapport au nombre des mesures attendues



Graphique de l'évolution décennale du pourcentage de mesures réglementaires prises par rapport au nombre des mesures attendues

II. UNE PRODUCTION LÉGISLATIVE SOUTENUE

Au cours de la période de référence calée cette année sur la session parlementaire 2012-2013 –soit entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013– **50 lois ont été promulguées** (hors conventions internationales)¹.

Malgré une légère diminution par rapport à l'exercice 2011-2012, dont l'agenda législatif avait été marqué par la « triple alternance » (au Sénat d'abord, puis à l'Élysée et à l'Assemblée nationale), **ce nombre traduit un maintien d'un haut niveau d'activité législative du Sénat** durant cette première année pleine du quinquennat.

¹ Durant la même période, 53 lois ont été adoptées définitivement, les deux indicateurs ne se superposant pas exactement, du fait des délais qui peuvent s'écouler entre l'adoption définitive d'une loi et sa promulgation.

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

Année parlementaire (*)	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Nombre de lois promulguées	42	56	64	57	50
dont issues de propositions de loi (en %)	8 (19 %)	21 (37 %)	15 (23 %)	27 (47 %)	19(**) (38%)

(*) Les bornes des « années » 2008, 2009 et 2010 étaient fixées du 1^{er} juillet au 30 juin suivant ; l'année 2010-2011 a couru jusqu'au 13 juillet 2011, l'année 2011-2012 couvrant la période du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012 ; l'année 2012-2013 correspond aux périodes de session du 1^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013.

(**) Dont 8 propositions de loi à l'Assemblée nationale et 11 au Sénat.

On relève que sur les 50 lois promulguées au cours de l'année de référence, 19 lois sont issues de propositions déposées par des sénateurs ou des députés, soit un volume de législation d'initiative parlementaire atteignant presque 40 %, non compris les articles figurant dans des lois d'initiative gouvernementale mais issus d'amendements parlementaires. Pour sa part, **le Sénat, avec 11 propositions de loi, a été l'an dernier à l'origine de plus d'une loi sur cinq.**

Ce constat confirme la montée en puissance de l'initiative parlementaire consécutive à la nouvelle organisation des travaux des assemblées telle qu'elle résulte de la révision constitutionnelle de juillet 2008, avec notamment les semaines réservées chaque mois aux initiatives parlementaires.

En ce qui concerne l'impact de la production législative sur l'application des lois, le nombre de lois adoptées chaque année n'est pas un indicateur neutre car assez logiquement, le nombre des textes d'application est plus ou moins proportionnel au nombre des lois à mettre en œuvre. Le lien n'est cependant pas mécanique, car comme notre collègue Catherine Deroche l'a pertinemment observé lors de l'audition du 11 juin, les pourcentages doivent aussi être rapportés au nombre des articles ; or, 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).

**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.

C'est un des facteurs de l'accroissement du nombre des normes en vigueur -souvent dénoncé comme une véritable « inflation législative »- à la fois par effet direct (plus d'articles de lois) et par effet induit (l'augmentation corrélative du nombre des textes réglementaires d'application nécessaires à la mise en œuvre de tous ces articles) : comme l'a fait remarquer le Secrétaire général du Gouvernement lors de son audition du 11 juin, certaines lois récentes illustrent bien cette dérive, comme la loi sur la consommation (59 décrets ou arrêtés prévus), la loi sur la formation professionnelle (84 mesures prévues) ou la loi Alur (pour l'accès au logement et un urbanisme renouvelé), avec 177 mesures d'applications attendues.

III. LA PUBLICATION DES RÈGLEMENTS D'APPLICATION : UN BILAN SATISFAISANT POUR LA TROISIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

Votre commission avait constaté l'an dernier une très nette augmentation du taux de mise en application des lois durant les deux exercices précédents. Ce mouvement se vérifie cette année encore.

Comme le relève, par exemple, la commission des affaires sociales dans son bilan pour 2012-2013, la proportion de lois devenant totalement applicables au cours de leur année d'adoption connaît « *une hausse significative* » et s'inscrit dans une tendance haussière de plus long terme observée depuis l'année parlementaire 2007-2008.

A. LES LOIS PROMULGUÉES DURANT LA SESSION : DÉJÀ 90 % D'APPLICATION TOTALE OU PARTIELLE

1. Le décompte par loi : des taux au plus haut niveau

Considérées dans leur ensemble, sur les 50 lois promulguées au cours de la session 2012-2013, 20 étaient d'application directe, et 30 appelaient des mesures réglementaires d'application.

Parmi ces 30 lois nécessitant des mesures d'application :

- 12 lois sont devenues totalement applicables,
- 13 lois sont déjà partiellement applicables,
- seulement 5 lois attendent encore d'être mises en application.

*Récapitulatif des mises en application des lois
promulguées au cours de l'année parlementaire 2012-2013*

Lois promulguées	Application directe	Lois mises en application	Partiellement mises en application	Non mises en application
50	20	12	13	5
<i>en %</i>	<i>40 %</i>	<i>24 %</i>	<i>26 %</i>	<i>10 %</i>

Au total, toutes catégories confondues, on constate que seulement 10 % des lois promulguées durant la période de référence demeuraient non appliquées au 31 mars 2014, ce qui représente (en tenant compte des lois d'application directe) un taux d'application totale ou partielle particulièrement élevé, puisqu'il atteint 90 %.

Certes, comme l'a très justement souligné M. Philippe Kaltenbach lors de la réunion de votre commission le 17 juin 2014, ces chiffres ne fournissent qu'une image d'ensemble, ne renseignant donc pas sur l'importance respective des textes mis en application totale ou partielle, ni sur ceux qui restaient inappliqués à la clôture de l'exercice. Dans le même sens, le pourcentage par loi, purement statistique, ne rend pas compte des délais de publication des textes en question, critère très important quand il s'agit de mettre en œuvre des lois présentées comme urgentes ou prioritaires au moment de leur présentation au Parlement et devant l'opinion publique.

À titre indicatif, par exemple, il est intéressant de lister les cinq lois de la session 2012-2013 non mises en application au 31 mars 2014, ce qui permet du même coup d'évaluer le retard affectant chacune d'entre elle :

Lois de la session 2012-2013 non mise en application	Date butoir de publication des textes d'application
Loi 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	24 juin 2013
Loi du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune	27 novembre 2013
Loi du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale	30 novembre 2013
Loi du 30 mai 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer	30 novembre 2013
Loi du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi 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	27 mars 2014

Inversement, le Gouvernement fait preuve d'une grande promptitude pour mettre en application tout ou partie des articles de certaines lois. Ainsi, plusieurs articles de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ont reçu leurs décrets d'application dans des délais inférieurs à deux mois (même si d'autres ont été nettement moins rapides) ; c'est le cas, par exemple, des dispositions précisant l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur des programmes (article 32 de la loi, codifié sous l'article L. 231-17 du code de l'éducation), publié au Journal officiel le 28 juillet 2013, c'est-à-dire en moins d'un mois.

Quoi qu'il en soit, à s'en tenir au décompte global, on ne peut que partager le sentiment exprimé par la commission des lois dans son bilan 2012-2013 (92 % pour les seuls textes la concernant), lorsqu'elle salue un taux de mise en application « *exceptionnellement élevé* » au regard de ce que le Sénat a pu connaître lors des périodes de référence précédentes.

2. Le décompte par mesures : un taux d'application aux alentours de 65 %, en accord celui du Gouvernement

Reste que si le décompte en nombre de lois, avec son score de 90 % de mise en application totale ou partielle, a quelque chose de spectaculaire et de rassurant, **la réalité mérite d'être examinée au vu d'un décompte « par mesures », approche plus fine et qui débouche sur une appréciation plus prudente**, aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

En effet, comme le rappelle la commission des lois dans son propre bilan, le taux global en nombre de lois « *doit être fortement nuancé. D'une part, il ne traduit pas [...] 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* ».

De même, le décompte par mesures rééquilibre le poids relatif des lois d'application directe (des lois généralement assez brèves et qui, par définition, s'appliquent sans nécessiter de décret) et celui des lois n'appelant qu'un nombre réduit de décrets, tout en rétablissant à sa juste valeur l'incidence relative des mesures nécessaires à la mise en œuvre des différents articles de lois assez longues, notamment les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale, les lois portant diverses dispositions dans tel ou tel domaine, etc...

Tel est l'intérêt d'un décompte par mesures qui, après les ajustements adéquats (*cf. infra*), ramène aux alentours de 64 % le taux effectif de mise en application des textes adoptés par le Parlement au cours de l'année parlementaire 2011-2012.

a) La détermination du taux brut d'application à partir de la base Apleg

Le tableau ci-après détaille ainsi, par commission, le taux de mise en application des mesures figurant dans les lois promulguées durant l'année parlementaire 2012-2013 :

Mesures prévoyant un règlement d'application	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Développement durable	Finances	Lois
Nombre total, dont	22	-	132	45	90	190	11
- mises en application	18	-	104	19	22	102	10
- restant à mettre en application	4	-	28	26	68	88	1
Taux partiel de mise en application	82 %	-	79 %	42 %	24 %	53 %	91 %

Données issues de la base APLEG - Statistiques arrêtées au 20 mai 2013 - Aucune loi examinée par une commission spéciale durant la période de référence

Ce tableau montre une forte disparité selon les commissions permanentes, avec un écart presque de un (pour la commission du développement durable) à quatre (pour la commission des lois). Mais il faut rapporter ces écarts au nombre des mesures législatives concernées et à celui des décrets à prendre, paramètre variant beaucoup d'une commission à l'autre, et rendant peu pertinentes les comparaisons. Ainsi, les taux d'application pratiquement similaires concernant la commission des affaires sociales (79 %) et la commission affaires économiques (82 %) correspondent-ils, pour la première, à 28 textes d'application encore en souffrance, contre seulement 4 textes pour la commission des affaires économiques.

La compilation des données de ce tableau (soit, au total, 491 mesures prévues au titre de l'année parlementaire 2012-2013, dont 275 effectivement publiées) permet d'établir un taux brut de mise en application partielle de l'ordre de 56 %, inférieur d'environ 9 points aux résultats calculés par le Secrétariat général du Gouvernement (qui mentionne sur la période considérée 241 mesures sur 367 attendues, soit un taux arrondi de 66 %).

Mais il s'agit d'un simple écart comptable et non d'une discordance de fond, de telle sorte qu'il disparaît moyennant les ajustements adéquats.

Taux brut de mise en application partielle des mesures de l'année parlementaire

Mesures prévoyant un règlement d'application (toutes commissions confondues)	491
Nombre de mesures mises en application	275
Nombre de mesures restant à mettre en application	217
Taux brut (avant ajustement) de mise en application	56 %

b) Après ajustement, les statistiques du Sénat recourent pleinement celles du Secrétariat général du Gouvernement

L'écart entre le taux brut déduit de la base informatique du Sénat et les statistiques établies par le Secrétariat général du Gouvernement résultent essentiellement de méthodes différentes de comptabilisation¹. D'où la nécessité d'un état de rapprochement prenant en compte des bases équivalentes ; ce tableau montre qu'il n'y a en réalité pas de différence d'appréciation sur le pourcentage de mise en application entre la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et le Secrétariat général du Gouvernement :

RUBRIQUE		SENAT	GOVERNEMENT	
1.	Mesures prescrivant un texte réglementaire	491		
2.	Décrets sur articles à entrée en vigueur différée	- 7		
3.	Arrêtés ministériels	- 100		
Total redressé		384		
4.	Mesures mises en application	276		
5.	Décrets spontanés	+ 20		
6.	Arrêtés ministériels déjà pris	- 50		
Total redressé		246		
7.	Mesure à prendre			399
8.	Mesures prises			259
Taux de mise en application		64,1%	64,9 %	

État de rapprochement des mesures d'application des lois de l'exercice 2012-2013

¹ Ainsi, à une date donnée, l'outil statistique du Sénat (la base APLEG) enregistre comme « disposition législative appelant une mesure d'application » les articles de loi à entrée en vigueur différée que, pour sa part, le Gouvernement ne comptabilise qu'au moment où ils entrent effectivement en vigueur (il considère que par définition, un article qui n'est pas en vigueur est en tout état de cause insusceptible d'être mis en application). De même, le Sénat inclut dans ses statistiques les arrêtés ministériels, là où le Gouvernement ne décompte que les décrets ; inversement, le Sénat ne comptabilise pas en « mesures attendues » les décrets dont le pouvoir exécutif prend l'initiative pour permettre l'application de dispositions législatives qui, au départ, n'en avaient pas envisagé la nécessité (« mesures spontanées »).

3. Un indicateur somme toute assez approximatif

Comme le soulignait le rapport de votre commission l'an dernier, le pourcentage « par mesures » n'a qu'une valeur relative dont il serait hasardeux de vouloir tirer des enseignements définitifs.

a) Des écarts notables entre les différentes commissions permanentes

Un décompte globalisant masque des écarts assez sensibles entre les différentes commissions et d'une année sur l'autre, 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.

Cette année, par exemple, la commission des affaires sociales fait état d'une « *augmentation de la mise en application des lois : 79 % des mesures prévues ont été prises au 31 mars 2014, ce qui permet de dépasser le taux record de 2010-2011. [...] les deux lois appelant le plus de mesures d'application ont des taux très satisfaisants. C'est le cas de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi : sur les quatorze mesures d'application prévues, dix ont été prises à la date du 31 mars 2013. La mise en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 atteint un taux d'application de 88 % au 31 mars 2014 [...] bien supérieur à celui obtenu au 31 mars 2013 pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, qui était seulement de 64 %* ».

De son côté, la commission des affaires économiques cite un exemple intéressant de variation brutale d'une année sur l'autre, en elle-même peu significative d'une tendance générale. Elle relève ainsi que le taux d'application de la loi du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique est passé de 0 % l'an dernier à 100 % cette année, bond résultant simplement de la publication « *de l'unique mesure attendue par le texte* ». En revanche, d'autres lois relevant de cette commission font l'objet de taux d'application partielle très variables, compris entre seulement 12 % et 97 %.

b) Des données statistiques à ne pas sur-interpréter

Les terminologies usuelles du contrôle de l'application des lois n'ont qu'une valeur indicative : ainsi, une loi contenant une majorité de dispositions d'application directe peut rester répertoriée parmi les lois « non mises en application » tant qu'elle n'a reçu aucun des textes réglementaires -fût-il unique- demandés par le législateur ; en pareille hypothèse, cette loi, bien que dite « non mise en application », peut fort bien être presque entièrement entrée en vigueur.

Dans le même ordre d'idée, la notion de loi « totalement » ou « partiellement » applicable recouvre des réalités très différentes. Ainsi, un seul décret suffit à faire entrer une loi dans la catégorie « partiellement mise en application », alors même qu'un très grand nombre d'autres textes réglementaires nécessités par cette même loi resteraient en souffrance...

Sur le plan qualitatif, de simples pourcentages de mise en application ne rendent pas compte de l'effort réglementaire réel déployé par le Gouvernement, selon l'ampleur des lois considérées et la complexité des décrets à prendre ; ainsi, la publication de « seulement » 70 % des mesures réglementaires d'un texte qui en nécessite 40 (soit 28 décrets ou arrêtés) représente une production normative bien plus considérable que la mise en application « à 100 % » d'une loi ne nécessitant qu'un seul décret.

Enfin, **il peut y avoir un véritable hiatus entre l'applicabilité théorique et l'application réelle**, comme l'a bien mis en évidence le rapport d'information de votre commission sur la mise en œuvre de la loi du 5 janvier 2010 sur la reconnaissance et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français (rapport n° 856 du 18 septembre 2013). Les deux rapporteurs, Mme Corinne Bouchoux et Jean-Claude Lenoir, ont en effet constaté que cette loi, qui visait à reconnaître et à permettre l'indemnisation des conséquences sanitaires -tant sur les travailleurs que sur les populations locales- des essais nucléaires menés en 1959 et 1996 au Sahara puis en Polynésie française, était pratiquement restée lettre morte, alors qu'elle avait reçu en temps utile ses décrets d'application et que les crédits nécessaires à l'indemnisation des victimes avaient été dûment provisionnés. Ce texte figurait ainsi dans la catégorie des « lois totalement applicables » au sens du contrôle de l'application des lois, tout en restant pratiquement inappliquée dans les faits.

B. DE BONNES PERSPECTIVES PLURI-ANUELLES SUR L'APPLICATION DES LOIS DE LA XIV^{ÈME} LÉGISLATURE

Il n'est bien sûr pas possible de produire des statistiques définitives sur l'application des lois votées depuis le début de la XIV^{ème} législature (c'est-à-dire à compter du 20 juin 2012), mais **les données disponibles au 9 avril 2014 semblent confirmer la tendance plutôt favorable déjà relevée l'an dernier, alors même que le délai de 6 mois assigné au Gouvernement pour publier ses textes d'application n'avait pas encore expiré au moment de la publication du rapport.**

Le Gouvernement a même fait preuve d'une grande diligence pour mettre intégralement en application deux lois prévoyant au total 10 mesures d'application, relevant l'une comme l'autre de la commission des finances (la loi de finances rectificative pour 2012, promulguée le 16 août 2012 et prévoyant 8 mesures d'application, et la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, promulguée le 17 décembre 2012 et prévoyant 2 mesures d'application).

Sur les deux exercices cumulés, on constate en effet un taux de mise en application totale ou partielle s'élevant à 88 %, pourcentage tout-à-fait comparable à celui de la mise en application des lois de l'année (90 %), ainsi que l'établit le tableau ci-après :

État de la mise en application des lois promulguées depuis le début de la XIV^e législature (à compter du 20 juin 2012) ()*

Lois promulguées	Application directe	Mise en application complète	Mise en application partielle	Lois non mises en application
90	44	14	21	11
<i>en % (arrondi)</i>	49 %	16 %	23 %	12 %

(*) Source base APLEG - état au 9 avril 2014.

C. DES DÉLAIS MOYENS DE PARUTION SE RAPPROCHANT DES OBJECTIFS FIXÉS EN 2008

Pour respecter la volonté du législateur, il faut non seulement qu'une loi nouvelle soit assortie des règlements nécessaires à son application, mais aussi que ces textes soient publiés par le pouvoir exécutif dans des délais raisonnables.

Même si cet objectif n'est pas toujours facile à mettre en œuvre, en raison du cheminement compliqué de l'élaboration des normes réglementaires (notamment lorsqu'elles nécessitent l'intervention de plusieurs ministères ou qu'elles imposent de procéder à de nombreuses consultations préalables), **le Gouvernement a dans ce domaine une obligation de résultat, non seulement envers le Parlement mais surtout envers les usagers du droit**, la non-parution des décrets d'application dans des délais raisonnables décrédibilisant la loi et pouvant même engager la responsabilité de l'État devant les juridictions administratives.

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. Cet objectif, bien que déterminé par le Gouvernement Fillon, n'a pas été remis en cause depuis lors, comme l'avait d'ailleurs rappelé Alain Vidalies lorsqu'il était en charge des Relations avec le Parlement dans le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault : « [...] *les mesures nécessaires à l'application d'une loi doivent être prises dans les six mois suivant sa publication. L'objectif est maintenu, et il sera respecté* ».

Un document d'information élaboré par les ministères responsables -les rapports dits « de l'article 67 » (*cf. infra*)- a été conçu pour permettre au Parlement de s'assurer du respect de cette obligation.

Confirmant la tendance positive observée l'an dernier, **le Gouvernement est parvenu, cette année, à publier ses textes d'application dans des délais qui se rapprochent de l'objectif des six mois fixé par la circulaire de 2008**. On constate ainsi que sur les 310 mesures réglementaires prises pour l'application de lois promulguées au cours de l'année parlementaire, 174 ont été publiées dans un délai ne dépassant pas six mois, soit plus de 50 %, tandis que seulement 19 mesures (soit 6 %) ont souffert de délais « anormalement long » (un an et plus).

Nombre et délais de parution des mesures réglementaires prises cette année pour l'application des lois de l'année parlementaire 2012-2013 ()*

Mesures réglementaires prises dans un délai de :	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Développement durable	Finances	Lois	Total
moins de 6 mois	3	-	50	22	14	77	8	174
6 mois à moins d'un an	14	-	46	9	12	30	6	117
1 an et plus	8	-	9	-	-	2	-	19
TOTAL	25	-	105	31	26	109	14	310

(*) Source base APLEG - état au 9 avril 2014.

Plusieurs commissions permanentes relèvent cette tendance positive. Ainsi, la commission des finances constate que dans son domaine, « *les délais de parution des mesures réglementaires attendues pour les lois de l'année parlementaire 2012-2013 diminuent par rapport à l'an dernier (64 % des mesures publiées respectaient ce délai de 6 mois). S'agissant des délais de parution des mesures attendues pour les lois de la période, près des deux tiers (72,8 %) des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi qu'elles appliquent, conformément au délai prescrit par la circulaire primo-ministérielle* ».

Mais là encore, il faut relativiser le constat car **l'énoncé d'un « délai moyen » conforme à l'objectif masque certains écarts significatifs entre les commissions**. On remarque, par exemple, que plus des deux tiers des mesures suivies par la commission de la culture ont été prises en temps utile, alors que pour la commission des affaires sociales ou la commission du développement durable, ce taux tombe à environ la moitié ; pour la commission des affaires économiques, il ne représente plus qu'un tiers.

IV. UNE MISE EN APPLICATION PLUS LABORIEUSE DES LOIS PROMULGUÉES ANTÉRIEUREMENT

Le travail de publication des textes réglementaires d'application se poursuit bien au-delà de la session parlementaire considérée, de telle sorte que tout au long de l'année, chaque commission permanente est amenée à comptabiliser des décrets et arrêtés mettant en application des articles de lois dont elle a eu à connaître au cours de sessions précédentes (ou qui avaient été examinées par une commission spéciale mais dont elle assure le suivi après promulgation).

A. LA PUBLICATION AU COURS DE LA SESSION 2012-2013 DES MESURES D'APPLICATION DE LOIS ANTÉRIEURES

Au cours de la période de référence (considérée du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014), la base Apleg dénombre au total 80 mesures réglementaires mettant en application partielle ou totale des lois votées antérieurement, soit nettement moins que l'année précédente (du fait de la résorption progressive, d'une année sur l'autre, des textes restant en suspens) :

Nombre et délais de parution des mesures réglementaires prises d'avril 2013 à mars 2014 pour l'application de lois promulguées antérieurement

Mesures prises dans un délai de :	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Développement durable	Finances	Lois	Commissions spéciales	Total
< 6 mois	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6 mois à 1 an	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1 an à 2 ans	3	-	10	4	3	9	1	-	30
> 2 ans	19	1	6	2	5	15	-	2	50
TOTAL	22	1	16	6	8	24	1	2	80

(*) Source base APLEG

L'interprétation de ces données demeure cependant délicate, car dans le stock des lois non encore totalement appliquées à la fin d'une session, on identifie des situations disparates et somme toute assez peu comparables : depuis les lois qui n'avaient encore jamais reçu aucun texte d'application jusqu'aux lois auxquelles ne manquaient qu'un seul décret pour devenir totalement applicables, sans omettre un volant de textes anciens et parfois devenus sans objet qui subsistent dans les statistiques alors qu'ils ne seront probablement jamais mis en application.

Sur ce point, la perception varie sensiblement d'une commission permanente à l'autre. Ainsi, la commission des affaires sociales évoque-t-elle cette année « *un minimum de mesures d'application pour les lois promulguées avant le début de la XIV^{ème} législature* », alors que la commission des finances constate une stabilité de cet indicateur, concédant toutefois que « *la résorption du stock des mesures anciennes en attente progresse très lentement* ».

B. LE RATTRAPAGE RÉGLEMENTAIRE À PEU PRÈS ACHEVÉ POUR LES LOIS DE LA XIIIÈME LÉGISLATURE

Le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Parlement, avait annoncé l'an dernier que : « [...] *le taux d'application des lois de la treizième législature, avoisine les 89 %. [...] Nous visons l'objectif de 100 % ; nous serons comptables des efforts effectués pour l'atteindre, et en tiendrons le Parlement régulièrement informé [...]* ».

Cet objectif semble pratiquement atteint, comme le relève dans son domaine la commission de la culture : « *le taux de mise en application des lois au cours de la XIII^e 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^e législature, 85 sont d'ores et déjà mises en application et une reste à prendre* ».

De fait, **sur les 261 lois adoptées sous la XIII^{ème} législature, 190 sont aujourd'hui entièrement applicables et 65 partiellement applicables, soit un taux global de près de 98 %,** comme l'établit le tableau ci-après :

Lois promulguées	Application directe	Mise en application complète	Mise en application partielle	Lois non mises en application
261	86	104	65	6

*Récapitulatif de la mise en application des lois promulguées
au cours de la XIII^e législature (période du 20 juin 2007 au 19 juin 2012)*

Au final, seulement six lois de la XIII^{ème} demeurent à ce jour « non mises en application », dont la loi du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, issue d'une proposition de loi de nos deux collègues M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam et sur laquelle votre commission a décidé d'établir un bilan d'évaluation dans le cadre de son programme de travail pour la session 2013-2014 (rapport confié à MM. Marcel-Pierre Cléach et Jean-Claude Peyronnet).

C. UNE SITUATION QUASI VÉGÉTATIVE POUR LES LOIS LES PLUS ANCIENNES

L'an dernier, le rapport de votre commission avait fait le constat que les décrets parus durant l'exercice n'avaient pratiquement jamais concerné des lois promulguées lors des législatures antérieures à 2007.

De fait, la base APLEG recense 1445 lois adoptées entre juin 1981 et juin 2007, dont 9 n'ont jamais été mises en application, 32 sont devenues sans objet et 161 n'ont toujours pas reçu l'ensemble de leurs mesures réglementaires d'application (dont 5 lois adoptées en 1984, c'est-à-dire il y a plus de 30 ans), même si tout laisse à penser que beaucoup des mesures en question seraient aujourd'hui sans objet, quand ce ne serait pas ces lois elles-mêmes qui le seraient devenues.

Lors de sa réunion du 17 juin, votre commission a par exemple évoqué l'inapplication de l'article 24 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, instituant l'obligation du « CV anonyme » à l'embauche dans les entreprises de cinquante salariés et plus. Les modalités d'application de ce texte (devenu dans l'intervalle l'article L. 1221-7 du Code du travail) devaient être précisées par un décret en Conseil d'État qui, treize ans plus tard, n'est toujours pas publié. Il pourrait d'ailleurs ne jamais l'être, certaines expérimentations réalisées entretemps semblant indiquer que ce système ne produit pas nécessairement les effets escomptés.

Quoi qu'il en soit, dans l'ensemble, **les commissions permanentes ne semblent pas attacher à la résorption du stock ancien la même importance qu'à celle des lois plus récentes** et dont, comme telles, la mise en application leur paraît prioritaire. L'an dernier, la commission de la culture s'était même risquée à évoquer la question en ces termes : « *n'est-il pas un peu illusoire de continuer à comptabiliser les textes réglementaires d'application de lois dont la plus ancienne remonte à 1995 ?* ».

Sur le strict plan juridique, la question est très discutable, car elle pourrait introduire l'idée qu'avec le temps, certaines dispositions législatives restées en souffrance faute de décrets d'application finiraient par devenir obsolètes avant même d'avoir trouvé à s'appliquer. Sans accrédi-ter cette notion contraire au caractère intangible de la loi tant qu'elle n'a pas été dûment abrogée, votre commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois s'était cependant interrogée sur l'opportunité de maintenir les lois les plus anciennes dans les statistiques des dispositions « restant à mettre en application », car elles tirent artificiellement les pourcentages vers le bas.

La commission semble avoir été entendue, car cette année, les commissions permanentes n'ont pas intégré les textes les plus anciens dans leurs bilans particuliers (la commission de la culture faisant tout au plus état de trois « *lois anciennes devenues obsolètes* » : la loi du 13 juillet 1995 de programmation du nouveau contrat pour l'école, la 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 enfant, et la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, dont « *le vote de la loi sur la refondation de l'école conduit à s'interroger sur l'éventuelle entrée en vigueur de ces dispositions anciennes* »...).

V. L'ACTION CONVERGENTE DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT POUR QUE LES NOUVELLES LOIS S'APPLIQUENT VITE

Comme le Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois l'avait souligné dans le rapport d'activité de l'année dernière, « *derrière tous les chiffres, il convient de mettre en évidence l'action concrète des Gouvernements en vue d'une mise en application rapide et sincère des lois votées par le Parlement* ».

En introduction du présent rapport, il a été constaté que les taux d'application très médiocres enregistrés jusqu'à la période 2009-2010 (entre 10 % au plus bas et 35 % dans les meilleures années) avaient connu une croissance spectaculaire depuis trois ans, d'abord sous l'effet d'un rattrapage significatif durant la dernière année du Gouvernement Fillon, puis avec le maintien résolu d'un rythme rapide après l'alternance à l'Élysée puis à Matignon en mai-juin 2012. **Le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault a en effet confirmé dès son entrée en fonction la règle posée par son prédécesseur en 2008, de faire paraître les décrets d'application de toutes les lois nouvelles dans un délai maximum de six mois** (effort d'autant plus méritoire qu'il touchait aussi un certain nombre de mesures issues de l'ancienne majorité).

Selon la déclaration sans ambages de Jean-Marie Le Guen, nouveau secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, lors de son audition du 11 juin 2014 devant votre commission, **la vigilance du Gouvernement de Manuel Valls ne faiblira pas sur cette question.** Comme l'a affirmé le ministre, « *Je suis extrêmement attaché à la bonne application des textes votés par le Parlement. À mes yeux, cette question n'est ni technocratique, ni secondaire, elle doit faire l'objet d'une attention constante de la part du Gouvernement [...] Ainsi, le premier message que je veux porter devant vous est que le Gouvernement s'assigne les mêmes objectifs que ses prédécesseurs : sauf exception dûment justifiée, dont il sera rendu compte devant le Parlement, les lois doivent être applicables dans les six mois qui suivent leur publication* ».

Mais le redressement des statistiques résulte aussi de l'action du Parlement, qui accorde désormais une attention plus soutenue qu'avant au suivi de l'application des lois et, d'une manière plus générale, à l'évaluation de la manière dont les lois s'appliquent.

La création au Sénat, fin 2011, de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, ou la mise en place à l'Assemblée nationale d'un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et, plus récemment, d'une mission d'information sur la simplification législative, ont favorisé cette prise de conscience partagée qui -on peut l'espérer- ne satisferait plus aujourd'hui de taux aussi médiocres que ceux constatés ne serait-ce qu'il y a une dizaine d'années.

Ainsi, lors de son audition du 5 juin 2014 par la mission d'information de l'Assemblée nationale, le Président David Assouline a fait part de cette conviction, indiquant qu'à son sens « *Il y a eu une prise de conscience en 2011. J'ai travaillé à l'époque en bonne intelligence avec le ministre chargé des relations avec le Parlement, M. Patrick Ollier [...] Ce volontarisme politique, appuyé par une mobilisation sans précédent du secrétariat général du Gouvernement (SGG), a été payant. Nous avons en effet nous-mêmes demandé des comptes, convoqué plusieurs fois le SGG et interpellé le Gouvernement* ».

Le Président Assouline est revenu sur ce thème devant votre commission le 11 juin, lors de l'audition du ministre, rappelant que « *dès la mise en place de cette commission, nous avons engagé un dialogue confiant avec vos deux prédécesseurs, Patrick Ollier et Alain Vidalies. Dialogue fructueux également, si j'en juge par le taux global d'application des lois en forte augmentation depuis deux ans, par rapport aux pourcentages consternants des exercices précédents* », avançant l'idée que « *la création de notre commission y est sans doute pour quelque chose !* ».

VI. DEUX POINTS FAIBLES DU DISPOSITIF DE MISE EN APPLICATION DES LOIS

A. LE SORT OBJECTIVEMENT MOINS FAVORABLE RÉSERVÉ AUX MESURES D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

À partir du moment où les membres du Parlement disposent du même droit d'initiative législative que le Gouvernement, il serait légitime que les dispositions législatives issues de l'initiative parlementaire (propositions de loi ou amendements) soient mises en application avec la même diligence que les dispositions d'origine gouvernementale.

Or, tel n'est pas le cas, comme le confirme le tableau ci-après, tiré des données disponibles dans la base APLEG, donnant un aperçu du suivi réglementaire des dispositions législatives introduites au cours de la session par voie d'amendement (autre que les amendements en CMP) :

Suivi réglementaire des dispositions législatives introduites par voie d'amendement durant la session 2012-2013

Origine de l'amendement	Gouvernement	Assemblée nationale	Sénat
Mesures prévues	30	85	33
Mesures prises	20	41	8
Pourcentage de mise en application	67 %	48 %	24 %

(*) Source base APLEG

Ce tableau permet aussi de constater -au moins sur la dernière session- qu'au sein des mesures législatives d'origine parlementaire, **le sort des dispositions résultant d'une initiative sénatoriale est moins favorable que celui réservé aux dispositions venant de l'Assemblée nationale, elles-mêmes moins bien traitées que celles émanant du Gouvernement**¹...

Sur ce point, la perception est assez variable d'une commission à l'autre. La commission des lois considérait ainsi, dans son précédent bilan annuel, que pour les lois la concernant « [...] statistiquement, ces textes font l'objet d'un taux de mise en application équivalent à ceux des projets de loi », que l'on compte en nombre de lois ou en nombre de mesures ; dans son bilan pour 2012-2013, elle reste sur la même position, considérant la « mise en application des mesures d'origine parlementaire comparable aux autres mesures [...] Autrement dit, le Gouvernement n'est pas enclin à adopter plus vite les mesures réglementaires qu'il a lui-même générées ».

¹ Sans qu'on doive en déduire une règle générale, s'agissant d'un décompte assez délicat en pratique, en raison de l'évolution des textes au cours de la navette parlementaire.

En comparaison, certaines commissions se montrent plus critiques. C'est le cas, bien entendu, de la commission des affaires étrangères, dont la seule loi d'origine parlementaire adoptée ces dernières années n'est toujours pas mise en application près de trois ans après sa promulgation (en l'occurrence, la loi du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure - *cf. supra*).

Dans le même sens, la commission des affaires économiques déplore que la loi du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale (issue d'une proposition de loi de M. Christian Demuynck et plusieurs de ses collègues, unique loi d'initiative sénatoriale parmi les vingt-six dont elle assure le suivi) ne soit applicable qu'à hauteur de 12 %, et n'ait reçu aucune mesure réglementaire depuis le 31 mars 2013 ; elle juge « *regrettable de constater que la seule loi d'initiative sénatoriale soit celle dont le taux d'application est le plus faible. 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* ».

Le 11 juin, lors de l'audition du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, Mme Isabelle Debré a clairement évoqué cette question : « *Les travaux de la commission des affaires sociales offrent plusieurs exemples éloquents du régime de deux poids, deux mesures... Les dix textes réglementaires attendus pour le contrat de génération ont été pris dans les deux semaines qui ont suivi la promulgation de la loi ; sur les emplois d'avenir, le premier décret est sorti six jours après. À côté de cela, quatre lois issues d'initiatives parlementaires n'ont fait l'objet, sur les quatorze décrets attendus, d'aucune mesure d'application ! D'où l'impression que le gouvernement choisit les lois qu'il veut voir appliquer* ». Le ministre a bien sûr jugé qu'une telle attitude serait inacceptable, mais les statistiques de cette année incitent à demeurer vigilant sur ce point, car il touche non seulement au respect du droit d'initiative parlementaire, mais également à l'égalité des deux assemblées sur ce terrain.

B. PROCÉDURE LÉGISLATIVE ACCÉLÉRÉE ET SUIVI RÉGLEMENTAIRE : DES URGENCES À GÉOMÉTRIE VARIABLE...

En toute logique, les projets de loi examinés selon des procédures d'urgence (depuis la révision constitutionnelle de 2008, on parle de procédure accélérée) devraient faire l'objet d'une mise en application réglementaire plus rapide que les autres.

Ce devrait être le cas, en particulier, pour ceux où l'urgence n'est pas de plein droit (les lois de finances, par exemple¹), mais à l'initiative expresse du Gouvernement, sauf à démentir le motif invoqué par le Gouvernement pour contraindre le Parlement à statuer plus vite qu'à l'ordinaire.

Or, la situation est souvent tout autre... C'est une question récurrente, illustrée durant certaines sessions par des ruptures de cadences flagrantes.

Ainsi, le service des commissions du Sénat (devenu depuis lors direction de la législation et du contrôle) observait déjà en 2009 que dans bien des cas, « [...] la déclaration d'urgence ou le recours à la procédure accélérée n'ont guère été déterminants pour le taux de publication des mesures réglementaires prescrites [...] On avait pu déplorer, en 2002-2003, le niveau dérisoire du taux de mise en application des dispositions, insérées dans les lois votées après déclaration d'urgence, appelant un suivi réglementaire : moins de 3 % ! ».

Depuis lors, la situation s'est assez nettement redressée, mais sans faire disparaître le différentiel constaté certaines années passées, comme l'indiquent les résultats de de la session 2012-2013 récapitulés dans le tableau ci-après :

Catégorie de lois	Ensemble des lois promulguées	Lois adoptées en procédure accélérée
Lois d'application directe	40 %	40 %
Lois mises en application	24 %	30 %
Lois partiellement mises en application	26 %	23 %
TOTAL	90 %	93 %

Singulièrement, les lois dont l'application est seulement partielle accusent même sur ce point un léger déficit lorsqu'elles ont été adoptées en procédure accélérée (23 %), par rapport à l'ensemble des lois promulguées (26 %). En outre, les écarts ponctuels n'apparaissent pas dans une statistique globale.

¹ Comme l'observe la commission des finances dans son rapport pour 2012-2013, « cette analyse est dénuée de sens en ce qui concerne l'essentiel des travaux de la commission des finances puisque l'article 47 de la Constitution encadre strictement les délais d'examen des lois de finances. La procédure accélérée est de droit pour la majorité des textes pour lesquels elle est compétente au fond (sept des neuf lois adoptées entre octobre 2012 et septembre 2013), puisque, au sein des lois des finances, seules les lois de règlement ne sont pas soumises de droit à la procédure accélérée ».

URGENCE À DEUX VITESSES... UN EXEMPLE DE « COUP D'ACCORDÉON NORMATIF »

Lors de la réunion du 17 juin 2014, notre collègue Christophe-André Frassa, sénateur représentant les Français établis hors de France, a cité un exemple révélateur de rupture de rythme entre la phase d'examen parlementaire d'une loi et la phase de rédaction de ses textes d'application.

La loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, issue d'un projet de loi déposé au Sénat le 20 février 2013, a été examinée à la demande du Gouvernement selon la procédure accélérée, pour être adoptée définitivement en nouvelle lecture le 27 juin 2013, au terme d'une navette de quatre mois. Elle avait pour objet, notamment, de redéfinir les modalités de désignation des délégués consulaires élus en même temps que les conseillers consulaires et de redéfinir la composition du collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger, auquel appartiennent désormais les députés élus par les Français établis hors de France, les conseillers consulaires élus et les délégués consulaires élus.

Plusieurs décrets devaient préciser les modalités d'application du nouveau dispositif, en particulier pour l'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, la détermination du nombre des délégués consulaires à élire, la fixation du plafond des dépenses de campagne pour l'élection de sénateurs représentant les Français établis hors de France, ou encore les conditions de l'enregistrement, de la conservation et du transfert du pli au bureau de vote pour l'élection de ces sénateurs.

Les élections en cause étant programmées à échéance rapprochée, le rapporteur du projet au Sénat, M. Jean-Yves Leconte, constatait que « *chaque assemblée a dû travailler de manière indépendante, dans des conditions difficiles et à un rythme soutenu pour examiner ce projet de loi, qui a été déposé au Sénat à la fin du mois de février et pour lequel la procédure accélérée a été engagée* ».

Or, une fois la loi promulguée, la publication des décrets d'application s'est révélée à ce point longue -surtout s'agissant de textes à mettre en œuvre pour les élections de 2014- que dans l'intervalle, plusieurs référés-liberté ont été demandés pour obtenir du Gouvernement qu'il les fasse paraître en temps utile.

Au final, il a fallu attendre les 20 février et 6 mars 2014 pour que paraissent un décret du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres puis un décret en Conseil d'État n° 2014-290 du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France, soit un délai total supérieur à huit mois. Fait singulier, le décret du 18 février est sorti après la convocation des électeurs et seulement cinq jours avant la date limite de dépôt des candidatures à l'élection des délégués consulaires.

Dans son rapport pour 2012-2013, la commission de la culture observe que : « *le choix de la procédure accélérée plutôt que celui de laisser la navette se poursuivre ne veut pas dire que les mesures d'application de la loi sont publiées plus rapidement* » ; la commission en apporte la démonstration en comparant deux lois adoptées le même jour, la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, adoptée au terme d'une navette normale et déjà applicable à hauteur des trois quarts, tandis que la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, adoptée après engagement de la procédure accélérée, ne l'est encore qu'à hauteur d'un quart...

VII. LES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT : UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Le contrôle de l'action du Gouvernement est une compétence constitutionnelle dévolue au Parlement, mais une des grandes difficultés de cet exercice est que les assemblées restent largement tributaires des informations fournies par le Gouvernement lui-même. En d'autres termes, le Parlement demande à l'organe qu'il contrôle les informations qui lui sont nécessaires pour assurer son contrôle...

L'équilibre des pouvoirs suppose donc que le Gouvernement s'astreigne à fournir loyalement et en temps utile les informations demandées qui, pour ce qui concerne le contrôle de l'application des lois, se présentent sous deux formes principales :

- des rapports périodiques ou uniques prévus, soit par les lois de finances ou les lois de financement de la sécurité sociale, soit par des dispositions ponctuelles d'autres lois, souvent introduites par voie d'amendement parlementaire au cours de la procédure législative ;
- de création beaucoup plus récente, les rapports 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, comme l'a reconnu le ministre lors de son audition du 11 juin 2014, le problème des rapports au Parlement « est un des points faibles du bilan de l'action de l'exécutif vis-à-vis des deux assemblées ».

A. UN VECTEUR D'INFORMATION ESSENTIEL MAIS MAL RÉGULÉ

Comme le souligne le rapport établi par la direction de la séance sur l'activité du Sénat au cours de la session 2012-2013, « *les dépôts de rapports au Parlement constituent un vecteur essentiel de sa bonne information [...] Pour autant, nombre de rapports ne parviennent qu'avec retard au Sénat, voire ne sont, parfois, purement et simplement pas déposés. Or, dans un régime de séparation des pouvoirs, les assemblées ne disposent pas de moyens contraignants pour les obtenir* ».

Le dépôt tardif de beaucoup de rapports, voire leur non-dépôt, ne sont pas les seuls facteurs de déperdition d'information : ainsi, les procédures de transmission des rapports empruntent différents circuits qui n'en facilitent pas toujours la diffusion effective auprès des sénateurs les plus susceptibles de s'y intéresser.

À l'heure actuelle, si beaucoup de ces rapports sont adressés au Sénat par le Premier ministre par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement, d'autres canaux servent à la remise de différents rapports destinés, selon le cas, au Sénat tout entier ou à une ou plusieurs de ses commissions : remise directe à la Présidence du Sénat, envoi direct à la commission compétente, remise manuelle au bureau de la Distribution...

À ces procédés traditionnels s'ajoute désormais la mise en ligne de rapports sur le site Internet du service producteur, où les destinataires n'ont pas toujours le réflexe ou le temps d'aller les chercher.

Une fois le rapport parvenu au Sénat, il peut emprunter, là encore, différentes voies de traitement administratif impliquant, selon le cas, la direction de la Séance à travers sa division des Questions et du contrôle en séance ou sa division des Dépôts, des Publications et des Scrutins, la direction de la Législation et du contrôle et les secrétariats des commissions permanentes, le secrétariat de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, etc...

Mais le plus sérieux obstacle auquel sont confrontés les députés et les sénateurs réside moins dans les difficultés d'accès à l'information que dans la surabondance -pour ne pas dire la pléthore- des rapports de toute sorte qui leurs parviennent tout au long de l'année, et dont il leur est pratiquement impossible de prendre connaissance en totalité, faute de temps et d'assez de collaborateurs.

B. LES RAPPORTS « DE L'ARTICLE 67 » : UN DISPOSITIF QUI N'A PAS ENCORE TROUVÉ SES MARQUES

Aux termes de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 (adopté à l'initiative du Gouvernement), « 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 ».

Ainsi conçus, ces rapports devraient nettement faciliter le travail de contrôle de l'application des lois. En effet, comme le remarque à juste titre la commission des finances dans son bilan pour 2012-2013, les bilans d'application des lois établis par le Gouvernement fournissent « un support comparatif intéressant. Les dispositions commentées apportent en effet une analyse qualitative, qui permet parfois de constater des divergences d'interprétation sur l'application de certaines dispositions législatives entre le Gouvernement et le Parlement, ce qui peut expliquer les différences observées dans les bilans statistiques d'application des lois fournis par l'exécutif d'une part, le Parlement de l'autre. Ces différences peuvent être d'autant plus importantes que le périmètre d'analyse de l'application des lois par le Gouvernement se réduit aux seuls décrets et ne s'applique ni aux arrêtés, ni aux autres mesures réglementaires qui leur sont inférieures ».

Pourtant, **jusqu'à présent, les rapports de l'article 67 sont encore loin d'atteindre la qualité que le Parlement serait en droit d'en attendre**, et ne peuvent pas être exploités comme ils gagneraient à l'être, plusieurs facteurs semblant en limiter, et la connaissance effective, et le rendement réel.

1. Un décalage manifeste entre le droit et la réalité

Comme votre commission l'avait souligné l'an dernier, **la première limite tient aux retards qui, jusqu'à présent, ont grevé le dépôt de la plupart des rapports dits « de l'article 67 »**.

Jusqu'à l'année dernière, il était difficile d'en prendre la mesure, faute d'instrument récapitulatif de suivi du dépôt de ces rapports (en pratique, le dépôt des rapports de l'article 67 est annoncé en séance publique, mais noyée parmi beaucoup d'autres annonces formelles en séance, cette information passe plus ou moins inaperçue)¹.

¹ Le service de la Séance tient un tableau de ces dépôts, mais ce document ne fait pas l'objet d'une diffusion systématique auprès des commissions permanentes ou de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Les rapports de l'article 67 sont ensuite renvoyés à la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et, pour information, à la commission compétente.

Depuis lors, l'outil statistique s'est amélioré, car suite aux recommandations formulées l'an dernier par votre commission et avec le concours actif des gestionnaires de la base au sein de la direction des Systèmes d'information du Sénat, les rapports de l'article 67 sont désormais pris en compte par la base Apleg. Par ailleurs, la direction de la Séance tient un tableau chronologique des dépôts des rapports de l'article 67, que votre commission a pu se faire communiquer cette année (cf. ce tableau en annexe du présent rapport).

Or, le recoupement de ces deux sources d'information montre que sur les 30 lois promulguées au cours de la période de référence du présent rapport (c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013) et nécessitant la publication de mesures réglementaires d'application, les commissions permanentes n'avaient pu comptabiliser que deux rapports de l'article 67 dans le délai requis de six mois (décompte arrêté au 9 avril 2014).

Certes, il serait fallacieux d'affirmer que le Gouvernement n'a présenté aucun rapport de l'article 67 au titre de la période de référence, mais sur les 14 rapports déposés, les délais se sont échelonnés de 7 mois jusqu'à 15 mois après la promulgation (rapports concernant respectivement la loi du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir et la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer).

Quant aux deux rapports déposés dans les délais, ils ne doivent pas faire illusion, car le dépôt du rapport ne signifie pas automatiquement la publication en temps utile des décrets correspondants... Ainsi, le rapport de l'article 67 relatif à l'application de la loi du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de communes, bien que déposé dans les six mois, se borne-t-il à indiquer évasivement que pour la mise en œuvre de l'article 4 de cette loi (dont tous les autres articles sont d'application directe), « *Un décret en Conseil d'État doit détailler les conditions de désignation et les modalités de fonctionnement de la commission syndicale spéciale. Il est en cours d'élaboration* »...

Les observations formulées à ce propos par plusieurs commissions permanentes dans leur rapport pour la dernière session confirment ce décalage entre le droit et la réalité, peu propice à promouvoir les rapports de l'article 67 comme instrument performant du contrôle de l'application des lois.

La commission de la culture relève ainsi qu'au cours de l'année parlementaire 2012-2013, « *aucun rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en application d'une loi à l'issue d'un délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur, dans les conditions prévues à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, n'est paru* ». Même analyse, tout aussi fondée, de la part de la commission du développement durable, qui « *déplore qu'aucun rapport de cette nature ne lui soit parvenu au cours de l'année parlementaire 2012-2013* ».

Pour la commission des affaires économiques, « sur les vingt-six lois dont l'application est suivie cette année [...] une seule a fait l'objet de la remise d'un rapport en vertu de l'article 67 [...] Le rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer a été présenté au Parlement le 14 mars 2014, soit près de 16 mois après la promulgation de la loi sur laquelle il porte ».

La commission des finances regrette pareillement ces manquements à l'article 67 : s'agissant d'une « disposition qui participe à l'amélioration de l'information du Parlement, on peut regretter qu'en pratique, seuls quatre des sept rapports attendus sur les lois relevant du contrôle de la commission des finances lui aient été transmis [...] On regrettera notamment que [...] la commission n'ait pas reçu le rapport relatif à la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, qui est pourtant la loi nécessitant le plus grand nombre de mesures d'application et celle pour laquelle le moins de textes ont été publiés ».

Quant à la commission des affaires étrangères -qui, il est vrai, ne gère qu'un faible nombre de lois en dehors des lois de ratification- elle n'attendait pas sur la période considérée de rapport de l'article 67 ; mais elle note « que la commission n'en a jamais reçu depuis la date d'entrée en vigueur de la loi de 2004 », alors que 12 lois de son ressort, adoptées depuis février 2005, auraient dû en faire l'objet.

2. Des informations d'un intérêt assez inégal, parfois incomplètes

Une seconde limite -dont était d'ailleurs convenu le Secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes, lors de son audition du 18 décembre 2012 devant la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois- réside dans l'hétérogénéité des rapports de l'article 67, certains fournissant un ensemble d'informations assez détaillées et directement exploitables (notamment la liste des textes réglementaires d'application restant à prendre et, s'il y a lieu, les motifs pouvant justifier le retard pris), alors que d'autres se contentent d'un simple catalogue de mesures sans commentaires explicatifs.

En outre, dans bien des cas, les raisons alléguées par les ministères pour expliquer les délais de publication de tel ou tel texte d'application sont rédigées en termes évasifs et sans valeur ajoutée... « La concertation, qui s'avère difficile en raison du nombre d'interlocuteurs et de leurs intérêts divergents, est en cours sur ce sujet » (rapport sur la mise en application de la loi du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques) ; ou encore « La complexité du texte à prendre et les longues concertations qu'il nécessite avec l'ensemble des parties prenantes, expliquent pourquoi le décret n'a pas encore été publié » (rapport sur la loi du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique)...

De même, plusieurs commissions déplorent le caractère incomplet de certains rapports de l'article 67. Ainsi, selon la commission des affaires sociales, *« s'il est vrai que la mise en ligne [...] 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 ; enfin, 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 ».*

La même critique ressort du bilan présenté par la commission des finances : *« 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, pour deux raisons principales : l'absence de comptabilisation des arrêtés au seul profit des décrets simples ou pris en Conseil d'État ; 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 ».*

3. Rapports de l'article 67, le serpent se mord-t-il la queue ?

Au final, le Gouvernement semble éprouver des difficultés à faire paraître les rapports de l'article 67 en temps voulu, c'est-à-dire dans les six mois à compter de la promulgation de la loi ; les retards chroniques observés dans ce domaine amènent à s'interroger sur la pertinence de ce délai de six mois fixé par la loi de 2004 sans véritable étude préalable de faisabilité.

En second lieu, à partir du moment où le constat de la parution ou de la non-parution des décrets d'application peut être établi par d'autres instruments d'un maniement plus commode (en l'occurrence, la consultation de la base Apleg ou du site de Légifrance), le véritable intérêt des rapports de l'article 67 ne réside plus guère que dans les motifs allégués par le Gouvernement pour justifier l'absence des décrets attendus ; or, précisément, les explications fournies à ce propos manquent souvent de consistance, et ne débouchent pas sur l'instauration d'un véritable dialogue contradictoire entre la commission compétente et le (ou les) ministère(s) intéressé(s).

C. LES AUTRES RAPPORTS A PRÉSENTER EN VERTU D'UNE LOI : UN ÉQUILIBRE BANCAL

En dehors des rapports dits « de l'article 67 », un très grand nombre de dispositions législatives prescrivent au Gouvernement de présenter au Parlement, soit en annexe du projet de loi de finances ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale, soit séparément de manière ponctuelle ou périodique, différents rapports d'information et d'application¹.

1. Des statistiques objectivement médiocres

Or, comme votre commission l'a déjà souligné l'an dernier, des retards parfois conséquents obèrent la remise des documents attendus par le législateur, beaucoup de rapport n'étant même jamais déposés sur le bureau des assemblées.

En définitive, si on raisonne sur le stock total des lois répertoriées dans la base Apleg depuis 1980² (soit 1 797 lois), 415 lois ont prévues de manière spécifique la remise d'un ou plusieurs rapports (autres que les rapports de l'article 67 ou que les rapports exigés en vertu d'une autre obligation légale générale) : or, 263 lois seulement ont reçu un ou plusieurs des rapports demandés, soit un taux global inférieur à 65 %. Cette situation n'est guère satisfaisante, d'autant qu'en dehors des questions écrites, les assemblées ne disposent guère de moyens de pression pour amener le Gouvernement à fournir en temps et en heure les informations attendues.

Sur ce point, le rapport présenté l'an dernier par la commission de la culture résumait assez bien le sentiment général « *Le retard persiste concernant le dépôt des rapports pour les lois récentes comme pour les plus anciennes, les gouvernements successifs ne manifestant que peu de volonté à cet égard* ».

Cette situation ancienne et dénoncée de longue date ne semble pas s'être significativement redressée durant l'année parlementaire 2012-2013, comme les commissions permanentes s'accordent, cette année encore, à le déplorer.

Réitérant ses observations de l'année dernière, la commission de la culture rappelle ainsi que « *le nombre de rapports en attente de parution demeure particulièrement élevé : quarante-huit rapports depuis 2000. Sur cette même période, vingt-sept rapports sont parus* ».

¹ La liste des rapports, publiée en annexe du Recueil des textes relatifs aux Pouvoirs publics publiés conjointement par les deux assemblées, donne une idée du nombre et de la diversité des documents demandés

² Une statistique annuelle n'aurait pas en soi grande signification, car hormis les rapports dits « de l'article 67 », les délais impartis au Gouvernement pour présenter ses autres rapports sont assez variables et parfois longs (ne serait-ce que pour pouvoir apprécier la mise en œuvre d'un dispositif sur une durée suffisante).

De même, la commission des finances, particulièrement concernée (puisqu'elle assure le suivi des lois de finances où figurent le plus grand nombre de demandes de rapports), regrette que *« seuls 77 des 197 rapports attendus pour les lois promulguées depuis 2001 ont été effectivement remis au Parlement, soit moins de la moitié (44,5 % lorsque l'on tient compte du fait que certaines dispositions législatives prévoyant la remise de rapports ont été abrogées, 39 % seulement si l'on ne considère pas cette réalité) »*.

Surtout, cette commission souligne que certains rapports emblématiques font l'objet d'une remise tardive ou restent toujours en attente, citant l'exemple de l'annexe budgétaire sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements ou de l'annexe budgétaire sur les contrôles effectués par l'administration fiscale sur les filiales détenues à l'étranger par des entreprises françaises : *« l'article 136 de la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 dispose que le « nombre de contrôles annuels effectués par l'administration fiscale sur la base de l'article 209 B du code général des impôts ainsi que le montant des assiettes recouvrées, le nombre d'entreprises concernées et la liste des pays à fiscalité privilégiée concernés au sens de l'article 238 A du même code sont publiés, chaque année, en annexe de la loi de finances »*. Ces informations n'ont malheureusement jamais été publiées. Il s'agit de données chiffrées concernant les contrôles effectués par l'administration fiscale sur les filiales détenues à l'étranger par des entreprises françaises ».

2. Le dilemme du trop et du trop peu...

Reste qu'à côté d'un discours assez convenu sur les retards endémiques dans la production des rapports demandés par le Parlement ou sur les rapports attendus mais jamais présentés, se dégage l'impression que pour beaucoup de parlementaires, le problème majeur des rapports réside plutôt dans le trop que dans le trop peu...

Ainsi, au cours de l'audition du 11 juin, notre collègue Jean-Claude Lenoir a clairement indiqué que membre de la commission des affaires économiques, il soutenait entièrement la position de son Président de commission *« qui voudrait que l'on cesse de demander à tout propos un rapport au Gouvernement : c'est un détournement de l'article 40. Je sais, pour avoir appartenu à l'administration centrale, que celle-ci est inondée de demandes de rapports, qui ne seront lus par personne hormis leur auteur... »*.

M. Marc Laménie s'est fait porteur du même message, rappelant en outre qu'en plus des rapports parlementaires, *« d'autres instances en produisent : la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes, le Conseil économique, social et environnemental, etc... Beaucoup d'énergie est ainsi gaspillée dans un travail de l'ombre souvent laissé sans suite. Nos concitoyens sont dépassés : venons-en à la simplification »*.

Force est de reconnaître que **les assemblées parlementaires se voient remettre chaque année un nombre considérable de rapports de toute sorte, dont il est très difficile -pour ne pas dire impossible- de prendre intégralement connaissance.**

Ainsi, d'après les statistiques de la direction de la Séance, au cours de l'année parlementaire 2012-2013, 77 rapports ont été déposés sur le bureau du Sénat, sans compter bien entendu les rapports émanant de l'Assemblée nationale ou du Sénat et l'importante documentation grise transmise par différents autres canaux (commissions permanentes, etc...).

Le tableau estimatif ci-après, établi par la direction de la Séance, donne une idée de ce foisonnement :

Session	Rapports périodiques	Rapports uniques	Rapports de l'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
TOTAL	209	118	125	452

*Nombre et répartition des rapports au Parlement
déposés par le Gouvernement au cours des cinq dernières sessions*

Du coup, il semblerait peut-être préférable que le Parlement demande moins de rapports au Gouvernement, mais qu'il veille à en assurer une meilleure exploitation, notamment en optimisant les actuels circuits de distribution afin qu'un rapport donné parvienne plus sûrement aux sénateurs les mieux à même d'en faire usage.

VIII. QUELQUES PRÉCONISATIONS EN VUE D'UNE MEILLEURE RÉGULATION DE L'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE DES LOIS

L'année dernière, le rapport annuel de votre commission avait formulé un certain nombre de préconisations en vue d'améliorer le contrôle de la publication par le Gouvernement des textes réglementaires d'application des lois.

Ces préconisations tendaient, en particulier, à remédier à des difficultés méthodologiques révélées depuis la mise en place de la commission et tenant, en particulier, à l'absence d'homogénéité des techniques de décompte entre le Sénat et le Secrétariat général du Gouvernement.

Parmi les autres pistes de réflexion amorcées dans le rapport de l'an dernier, figuraient l'harmonisation des bilans particuliers présentés par les commissions permanentes et l'engagement d'une réflexion sur les lois obsolètes.

Votre commission relève avec satisfaction que plusieurs de ces recommandations ont été en large part suivies d'effet.

1. La mise en œuvre de certaines recommandations méthodologiques formulées par la commission l'année dernière

Ainsi, concernant les bilans particuliers des commissions permanentes, le secrétariat de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a proposé en cours d'année aux sept commissions concernées un plan-type devant permettre d'établir des comparaisons par secteur, selon un schéma normalisé et sur des bases communes. Il ne s'agissait, bien entendu, que d'une proposition -chaque commission permanente restant totalement maîtresse de ses méthodes de travail- mais la plupart des commissions en ont retenu les grandes lignes, avec évidemment quelques variations sans incidence sur la cohérence de l'ensemble.

Concernant les techniques de décompte, le secrétariat de la commission et les services du Secrétariat général du Gouvernement ont travaillé chacun de leur côté mais en bonne coordination, et sont parvenus à des taux quasiment identiques, aussi bien sur l'ensemble de la XIV^{ème} législature que sur l'année parlementaire (moyennant l'état de redressement présenté *supra*).

Enfin, si la réflexion sur un traitement statistique séparé de la mise en application des lois inappliquées les plus anciennes n'a guère progressé depuis l'an dernier, on constate que cette année, plusieurs commissions permanentes ont plus ou moins implicitement admis -sans l'entériner juridiquement- le concept de « *loi obsolète* », qui figure par exemple en toutes lettres dans le rapport de la commission de la Culture. Sans entrer dans le débat de fond, les commissions permanentes s'abstiennent d'ailleurs de faire remonter leurs statistiques à des périodes trop anciennes et dont les résultats s'en trouveraient ainsi faussés.

Reste, **parmi les préconisations formulées l'an dernier, la réflexion en vue d'accroître l'efficacité des rapports de l'article 67 qui, de toute évidence, n'a guère été suivie d'effet.** D'amples développements ayant été consacrés à cette question dans le présent rapport, votre commission se bornera à recommander que soit mis en place un dispositif d'alerte de nature à prévenir les dépôts tardifs quasi-systématiques constatés cette année.

On pourrait, par exemple, envisager qu'un rappel systématique soit adressé aux ministères n'ayant pas présenté leur rapport d'application dans le délai de six mois imparti par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004, d'abord par courrier puis, après de nouveaux délais d'inaction, par la voie d'une question écrite suivie, le cas échéant, d'une question orale, etc...

Lors de son audition du 11 juin, le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement s'est dit prêt à relayer auprès des ministres intéressés les pressions de ce type que les sénateurs pourraient exercer en cas de retard avéré dans la publication d'un décret d'application ; rien n'interdit de penser qu'il puisse également, selon les formes appropriées, relayer de telles initiatives en ce qui concerne les rapports de l'article 67.

Enfin, un rapport faisant état d'informations trop vagues pour être réellement utiles, pourrait donner lieu à demande de précisions supplémentaires sur les raisons réelles justifiant la non parution en temps voulu des textes réglementaires d'application. La commission permanente compétente étant la mieux placée pour assurer un tel suivi, cette fonction pourrait, par exemple, être confiée au rapporteur du texte, en coordination, le cas échéant, avec la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (cela impliquerait sans doute que son secrétariat soit renforcé, pour pouvoir remplir efficacement cette tâche supplémentaire).

Quoi qu'il en soit, tout continue de plaider pour une amélioration du suivi et du traitement interne des rapports de l'article 67.

2. Éviter le renvoi systématique à des décrets en Conseil d'État

Lors de l'audition du 11 juin, plusieurs sénateurs ont abordé avec le Secrétaire général du Gouvernement la question du renvoi trop systématique dans les textes de loi à des décrets en Conseil d'État. M. Jean-Jacques Hyest, en particulier, s'est demandé « *pourquoi vouloir toujours renvoyer à des décrets en Conseil d'État ? Des décrets simples suffisent la plupart du temps ; parfois, il n'y a pas de renvoi mais pour que la loi s'applique, le pouvoir réglementaire a déjà toute latitude pour prendre des décrets* ». Le Secrétaire général du Gouvernement en est convenu, ajoutant que dans la phase d'élaboration des avant-projets de loi, il s'efforçait toujours « *de faire la chasse à cette formule* » même s'il constatait souvent qu'une telle mention, supprimée de l'avant-projet, finissait souvent par réapparaître dans la loi définitive à la faveur d'un amendement déposé par un parlementaire ou même à l'initiative du ministère concerné.

Cette question, qui peut sembler assez théorique, est en réalité un des facteurs importants de l'engorgement du processus réglementaire de mise en application des lois, l'élaboration d'un décret en Conseil d'État se révélant beaucoup plus lourde et beaucoup plus longue que celle d'un décret simple, sans apporter pour autant de garantie très supérieure.

Du reste, aucun texte ni aucun principe général dans la hiérarchie des normes n'impose de truffer les textes de lois de renvoi à des décrets simples ou en Conseil d'État, car comme le *Guide de légistique* publié par Légifrance le rappelle très clairement, « en vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre assure l'exécution des lois et, sous réserve de la compétence que le Président de la République tient de l'article 13 pour les décrets pris en conseil des ministres, il exerce le pouvoir réglementaire. Il en résulte que, juridiquement, il n'est pas nécessaire qu'une loi renvoie à des décrets d'application pour que ceux-ci puissent être pris ».

De tels renvois ne sont en fait nécessaires que dans certains cas particuliers (par exemple s'il est souhaité que des mesures d'application soient prises par un ministre donné ou par une autorité administrative auxquels la Constitution n'a pas attribué de compétence réglementaire générale), et ne devraient donc pas devenir un « réflexe législatif » dont la discussion parlementaire des projets ou des propositions de lois illustre la fréquence.

Surtout, dans la plupart des cas, le renvoi par la loi à « un décret » (sans plus de précision) laisse déjà au Gouvernement toute la latitude réglementaire utile pour opter entre un décret en Conseil d'État si c'est nécessaire ou un décret « simple », le cas échéant « après avis » du Conseil d'État. En toute rigueur, ce choix devrait appartenir au Premier ministre dans le cadre de l'exercice du pouvoir réglementaire que la Constitution lui confie et la loi ne devrait donc pas préciser la nature des décrets nécessaires à son application.

C'est pourquoi, en dehors de quelques domaines particuliers (comme les garanties d'exercice des libertés constitutionnelles ou les principes essentiels de la libre administration des collectivités territoriales), **les parlementaires devraient s'abstenir de renvoyer aussi systématiquement qu'aujourd'hui les modalités d'application des lois à des décrets en Conseil d'État**, qui génèrent une forte viscosité dans la mise en application réglementaire des lois concernées (sur le moment même puis par la suite, les dispositions prises par un décret en Conseil d'État ne pouvant ensuite être modifiées que par décret en Conseil d'État).

3. Tirer meilleur parti de la procédure des questions parlementaires au service de l'application des lois

Comme l'observe la commission des lois dans son bilan particulier -elle consacre cette année un chapitre spécifique à ce thème-, de nombreux parlementaires, députés comme sénateurs, interpellent régulièrement les membres du Gouvernement sur les problèmes récurrents de retards dans la mise en application des lois, le plus souvent par la voie de questions écrites adressées au ministre responsable (ou au ministre chargé des relations avec le Parlement, qui en assure la transmission), mais aussi, plus occasionnellement, de questions orales ou de questions cribles.

Ainsi, pour la seule période de référence, cette commission recense « *pas moins d'une quinzaine de questions écrites adressées au Gouvernement sur le nouveau régime des sections de commune, ou encore trente-six questions sur la seule loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe* ».

Si des statistiques fines manquent à ce sujet (car l'intitulé de la question ne renseigne pas toujours sur son objet réel) un décompte en première approximation effectué par la division des Questions (direction de la Séance) établit que **sur les quelque 6 300 questions écrites posées par les sénateurs durant l'année parlementaire 2012-2013, plus de 150 ont porté précisément sur les difficultés ou les retards de mise en application des lois**, ce qui montre que cette procédure est loin d'être d'une utilisation marginale (la consultation de la base informatique des questions de l'Assemblée nationale semble dégager la même tendance).

Reste que **beaucoup de questions écrites demeurent sans réponse**, ou qu'il y est répondu avec des délais qui n'ont rien à envier à ceux de la publication des décrets d'application. Du coup, la procédure des questions écrites ne représente pas -pour le moment, du moins- un instrument très efficace pour assurer un meilleur suivi de l'application des lois ou pour inciter les ministères à accélérer la parution des textes d'application.

Mais **l'audition du 11 juin 2014 a esquissé un dispositif qui permettrait sans doute d'en tirer un meilleur parti**. En effet, le ministre, à qui le Président David Assouline avait fait part de ses interrogations sur l'usage des questions écrites sur l'application des lois comme procédure pour appeler l'attention du gouvernement sur les retards constatés, a répondu qu'il faudrait « *réfléchir à un nouveau parcours des questions écrites portant sur l'application des lois. Si la réponse tarde, elles pourraient être relancées par vous, monsieur le Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois : si vous me transmettiez les questions des sénateurs restées sans réponse, j'activerais le ministère concerné. Ce serait une manière de maintenir la pression dans les tuyaux !* ».

Sous réserve d'en préciser les modalités pratiques, ce « **nouveau parcours** » ouvre sans aucun doute des perspectives intéressantes qu'il conviendrait de mettre en œuvre, au moins à titre expérimental, dès la prochaine rentrée parlementaire.

4. Assurer un suivi spécifique des propositions formulées par les rapporteurs des bilans d'évaluation de la commission

Le contrôle n'est pas une finalité en soi : il n'a de réel intérêt que si, en aval, il débouche sur des mesures effectives mettant en œuvre les observations et les recommandations qui en ressortent. Cela suppose que soit assuré le suivi de ces recommandations.

Or, en dehors de quelques exemples emblématiques (comme les suites -déjà évoquées- données au rapport de Mme Corinne Bouchoux et de M. Jean-Claude Lenoir sur l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français), force est de reconnaître que ce travail de suivi gagnerait à être organisé de manière plus méthodique ; en fait, les propositions formulées par les rapporteurs des bilans d'évaluation présentés par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application ne font pas, jusqu'à présent, l'objet d'un suivi spécifique permettant d'en apprécier les effets concrets.

La commission sénatoriale a-t-elle vocation à assurer elle-même ce suivi ? En fait, il lui semble qu'il relève plutôt des compétences générales de contrôle et de suivi de l'application des lois dévolu par l'article 22 du Règlement du Sénat aux commissions permanentes, auxquelles votre commission n'entend pas se substituer.

Dans le respect des compétences respectives de chaque commission permanente, une formule pourrait donc consister à ce que les propositions figurant dans chacun des rapports thématiques de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois soient récapitulées dans un tableau qui serait transmis à la commission compétente, pour que celle-ci puisse faire le point sur les suites qu'il y aurait été données, par exemple à l'occasion de son bilan annuel d'application des lois la concernant.

5. Deux outils mal connus et sous-exploités : le tableau de programmation des décrets d'application et les bilans semestriels d'application

Outre les rapports de l'article 67 -avec leurs limites qu'on connaît- deux documents élaborés par le Gouvernement devraient faciliter le suivi de la publication des décrets d'application: le tableau de programmation et le bilan semestriel.

Le premier de ces documents, qui est transmis aux assemblées par le Secrétariat général du Gouvernement (la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois en est désormais destinataire), **est un tableau de programmation des décrets d'application**, établi par l'administration pour chaque loi, en application de plusieurs instructions primo-ministérielles dont, notamment, la circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit (*cf.* Annexe).

Il s'agit d'un document prévisionnel établi en amont de la procédure législative, mais qui peut, si nécessaire, être actualisé par la suite en fonction de l'avancement du texte; le document définitif est arrêté une fois l'adoption définitive de la loi par le Parlement.

Ainsi que le préconise le Guide de légistique accessible sur le site Internet de Légifrance, « *la programmation des décrets d'application d'un projet de loi est à engager dès le stade de la mise au point de la rubrique dédiée de l'étude d'impact devant accompagner son examen au Conseil d'État et au Parlement. Sont identifiés dans cette rubrique les décrets dont l'adoption conditionnera l'applicabilité de la réforme législative envisagée. Cette programmation est actualisée si les évolutions que connaît le texte lors de la discussion parlementaire le justifient. Dès l'adoption définitive de la loi par le Parlement, le secrétariat général du Gouvernement identifie dans la loi les renvois à des décrets et établit un canevas de programmation comprenant une ligne par renvoi de la loi à une mesure d'application. Au plus vite, un tableau de programmation est établi. Il est transmis au Conseil d'État et au Parlement* ».

Pour chaque loi, le tableau de programmation est diffusé sur Légifrance. Outre les mesures d'application énumérées par la loi elle-même, la mise au point de ce document doit également permettre de recenser des mesures qui sont nécessaires à l'application de la loi sans que celle-ci y ait explicitement fait référence. Elle permet en outre d'identifier des renvois opérés par la loi qui ne justifient pas l'intervention d'un nouveau décret compte tenu de l'état existant du droit réglementaire à la date d'entrée en vigueur de la loi. Les mesures d'entrée en vigueur différée et les mesures réglementaires éventuelles (celles dont l'intervention reste une simple option ouverte par la loi) font l'objet d'un signalement particulier. Pour chaque mesure, le tableau de programmation issu de ces travaux indique, sous forme synthétique, l'objet du texte à prendre, le ministère rapporteur du texte et la direction responsable de son élaboration et du suivi de la procédure d'adoption, les consultations obligatoires et le calendrier de ces consultations, la date envisagée pour la saisine du Conseil d'État et la date envisagée pour la publication du décret au Journal officiel.

Le second document est un bilan semestriel par lequel le secrétariat général du Gouvernement rend périodiquement compte au Premier ministre de l'état d'avancement de l'application des lois de la législature en cours. Des bilans semestriels par loi et par ministère sont ainsi établis par le secrétariat général du Gouvernement et mis en ligne sur le site de Légifrance (*cf.* Annexe).

Le tableau de programmation et, le cas échéant, le bilan semestriel s'il est déjà sorti, comportent des informations qui pourraient utilement être rapprochées de celles qui figureront plus tard dans le rapport publié par le Gouvernement sur la base de l'article 67, et faciliter ainsi le suivi de la publication des décrets d'application.

Or, singulièrement, il ne semble pas que ces instruments soit suffisamment connus et réellement exploités par les commissions permanentes qui, cette année, n'en font d'ailleurs pratiquement pas mention dans leurs bilans particuliers. Ainsi, aucune d'entre elles n'évoque les tableaux de programmation. Quant aux bilans semestriels, la commission du développement exprime des doutes sur les informations qu'elle peut en tirer : *« le Gouvernement publie sur le site Légifrance, 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 »*.

Au final, il existe beaucoup de documents qui, en théorie, devraient permettre de mieux suivre en temps réel le processus réglementaire d'application des lois, mais cette abondante information semble relativement dispersée et gagnerait sans doute à être synthétisée et réarrangée de manière à en faciliter l'accès et la lecture aux commissions permanentes du Sénat.

6. La publication d'indicateurs de performance sur l'application des lois dans le cadre de la Lolf

Lors de son audition du 11 juin, le Secrétaire d'État, M. Jean-Marie Le Guen, a enfin évoqué un instrument sur lequel, jusqu'à présent, votre commission sénatoriale n'a pas eu l'occasion de s'interroger. Le ministre a en effet signalé que *« le Gouvernement devra à nouveau rendre compte, au 31 décembre, de l'application des lois dans le cadre des indicateurs de performance prévus par la Lolf. Cette échéance est d'autant plus cruciale que les mesures à prendre d'ici là sont très nombreuses »*.

S'agissant d'une perspective nouvelle et dans l'attente de l'échéance du 31 décembre, votre commission envisagera, le moment venu, de consulter la commission des finances pour approfondir sa réflexion sur les potentialités de cet instrument et sur la formule la mieux appropriée pour en diffuser les résultats auprès des autres commissions intéressées.

DEUXIÈME PARTIE : L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION – TROIS ANS AU SERVICE D'UNE NOUVELLE CULTURE DU CONTRÔLE ET DE L'ÉVALUATION

Aux termes du paragraphe 4 du chapitre X *bis* de l'Instruction générale du Bureau du Sénat, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois établit « *chaque année un rapport public dressant le bilan de ses activités [...]* ».

Ainsi qu'il a été dit dans l'introduction du présent rapport, votre commission, à l'approche du prochain renouvellement triennal du Sénat, début octobre 2014 -et après trois années parlementaires de fonctionnement- a jugé souhaitable de donner au Sénat une vision d'ensemble des travaux qu'elle a menés depuis sa mise en place effective début 2012, et des efforts qu'elle a déployés pour promouvoir une nouvelle culture du contrôle et de l'évaluation.

Ce travail, accompli en étroite concertation avec les commissions permanentes et en bonne coordination avec le Gouvernement -en particulier les trois ministres en charge des Relations avec le Parlement qui se sont succédé depuis la création de la commission (MM. Patrick Ollier, Alain Vidalies et aujourd'hui Jean-Marie Le Guen), ainsi qu'avec le Secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes- **s'est organisé dans trois directions principales :**

1. **assurer, au côté des commissions permanentes, le suivi de la publication par le Gouvernement des textes réglementaires d'application des lois, ainsi que des rapports** demandés par le Parlement ;

2. **procéder à des bilans d'évaluation de législations en vigueur, ou « rapports thématiques », selon un programme de travail annuel fixé en concertation avec les commissions permanentes ;**

3. **sensibiliser les sénateurs**, à travers différentes réunions internes ou rencontres ouvertes au public aux réflexions en cours, tant en France qu'à l'étranger, **à l'amélioration de l'environnement normatif et aux instruments dont disposent les Parlements pour mieux évaluer l'incidence des lois qu'ils votent.**

Au total, depuis sa création, la commission a tenu **28 réunions** (dont beaucoup ouvertes aux sénateurs des autres commissions permanentes et, pour certaines d'entre elles, à la presse), pour une durée totale de **42 heures**. Dans le cadre de la préparation de ses rapports thématiques, les rapporteurs ont procédé à plus de **190 auditions**, et **11 débats en séance publique** ont été organisés sur les travaux de la commission.

Ces quelques chiffres-clé n'ont certes qu'une valeur indicative, mais ils donnent une idée du travail important accompli en moins de trois ans.

Appréciées en valeur absolue, ces données ne sont évidemment pas comparables au nombre ou à la durée des réunions des commissions permanentes sur une année, mais il faut souligner que les membres de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sont, par ailleurs, tous membres d'une commission permanente et, pour plusieurs d'entre eux, membres d'autres instances internes assez prenantes comme la commission des affaires européennes ou les délégations parlementaires, sans oublier la participation de plusieurs rapporteurs de la commission à d'autres travaux de contrôle de longue durée, dans le cadre de missions communes d'information, en particulier. En outre, ces statistiques ne rendent pas compte des durées importantes que les rapporteurs de la commission ont consacrées aux auditions et aux travaux de préparation de leurs rapports.

Sur le plan politique, il faut souligner le caractère consensuel des travaux et des conclusions de la commission, qui compte des membres de tous les groupes politiques et issus de toutes les commissions permanentes, et dont les rapports, jusqu'à présent, ont été confiés de manière presque systématique à des binômes de rapporteurs de sensibilité politique différente. Cette méthode de travail n'a pas empêché les rapporteurs de faire état, dans certains cas, de différences d'appréciation sur les lois qu'ils évaluent, mais l'expérience a montré que dans la majorité des cas, leurs constats et leurs préconisations se rejoignent.

La commission a également veillé, autant que possible, à associer de manière équitable tous les groupes politiques du Sénat à la confection de ses rapports, même si au rythme actuel de cinq ou six rapports thématiques par an, la mise en œuvre de cet objectif devra être lissée sur plusieurs cycles annuels.

Plusieurs des rapports thématiques ont été présentés conjointement par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et par la commission permanente intéressée, la confection de l'un d'entre eux ayant même associé un troisième co-rapporteur, non membre de la commission, mais disposant d'une expertise spécifique sur la question traitée, en sa qualité de Président du groupe d'étude intéressé (le rapport d'évaluation de la législation encadrant l'industrie du tourisme, présenté par deux membres de la commission, MM. Luc Carvounas et Louis Nègre, auxquels s'était joint M. Jean-Jacques Lasserre, Président du Groupe d'études du tourisme et des loisirs constitué auprès de la commission des affaires économiques).

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a également veillé à établir le meilleur climat de confiance possible entre elle et les instances gouvernementales en charge d'orchestrer et de rationaliser la production normative, en particulier l'élaboration des décrets d'application. À cet effet, elle a maintenu des contacts aussi réguliers que possible avec le ministère chargé des Relations avec le Parlement et le Secrétariat général du Gouvernement, en qui elle a trouvé des interlocuteurs attentifs et ouverts.

Depuis sa mise en place effective début 2012, votre commission a ainsi déjà entendu à plusieurs reprises le Secrétaire général du Gouvernement, et elle a procédé avant la présentation de ses rapports annuels à l'audition du ministre ou du secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement. Le secrétariat de la commission est également en contact suivi avec les services du Secrétariat général du Gouvernement, ce qui a permis, en particulier, d'aplanir certaines divergences statistiques apparues les années précédentes dans le décompte des textes réglementaires d'application des lois.

Grâce au soutien de la Conférence des Présidents et du Gouvernement, **le travail de la commission a enrichi le travail de contrôle du Sénat en séance**, puisque pratiquement tous les rapports thématiques publiés depuis 2012 ont fait l'objet d'un débat de contrôle en séance publique, en présence du ministre responsable. Ça a également été le cas pour chacun des bilans annuels d'application des lois présentés par votre commission, le présent rapport devant quant à lui venir en séance le lundi 30 juin 2014, en présence du nouveau Secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement.

Enfin, il faut se féliciter que plusieurs des recommandations d'amélioration de la législation en vigueur formulées par la commission dans ses rapports thématiques aient été suivies d'effet, moyennant l'adoption par le législateur d'amendements les concrétisant.

Tel a été le cas, notamment, à la suite du rapport de votre commission sur l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, dont le Sénat a débattu en séance publique le 7 janvier 2014.

Comme l'a déclaré Mme Corinne Bouchoux, co-rapporteur avec M. Jean-Claude Lenoir, « *Fait inédit, depuis que nous avons déposé notre rapport, les choses ont évolué dans le bon sens. Nous voudrions souligner ces avancées [...] Tout d'abord, il convient de ne pas figer de façon définitive les critères, qui doivent être susceptibles d'évoluer [...] Nous pensons avoir été entendus sur ce point par le ministre. Par exemple, les zones ont pu être étendues [...] le fait que l'ensemble du territoire de la Polynésie française ait été reconnu comme zone à risque constitue également, selon nous, un progrès de fond [...] Nous avons aussi souligné – et nous avons été entendus – que la composition du CIVEN devrait peut-être être élargie [...] Nous avons déposé des amendements sur le projet de loi de programmation militaire, dont certains ont été adoptés [...] Il nous semble important de souligner que le principe du contradictoire a été utilement renforcé [...] Enfin, nous saluons le fait que, depuis la remise de notre rapport, le CIVEN se soit vu confier un rôle de veille, au travers de la production d'un rapport annuel d'activité [...] ».*

1. Le suivi de l'application réglementaire des lois

Ainsi que le prévoit le chapitre X *bis* de l'Instruction générale du Bureau, votre commission « *veille à la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois* ». Cette mission, qui concerne l'ensemble de la législation, s'exerce conjointement avec celle que chaque commission permanente assure dans son domaine de compétences en application de l'article 22, alinéa 1^{er} du Règlement du Sénat, aux termes duquel « [...] *les commissions permanentes [...] mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence [...] le suivi de l'application des lois* ».

En pratique, cette mission « historique » (puisque le Sénat s'y est investi depuis plus de 40 ans) s'exerce tout au long de l'année à partir des données d'une base informatique propre au Sénat (la base Apleg) alimentée par les commissions permanentes. Les statistiques ainsi réunies donnent lieu chaque année à l'établissement d'un bilan d'ensemble dont la confection et la présentation sont désormais prises en charge par la commission pour le contrôle de l'application des lois (avant 2012, le bilan annuel était un simple récapitulatif établi par l'administration du Sénat). Ce bilan d'ensemble, présenté sous forme d'un rapport d'information au timbre de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, reproduit en outre *in extenso* les bilans et observations établis par chacune des commissions permanentes dans son domaine propre de compétence.

Surtout, comme il a été souligné précédemment, **le bilan annuel de l'application des lois fait désormais l'objet d'un débat de contrôle en séance publique en présence du Gouvernement, des représentants des groupes politiques et des Présidents des sept commissions permanentes du Sénat**, ce qui lui assure une audience plus large qu'auparavant, mais surtout lui confère une dimension politique nouvelle.

Cette procédure, inaugurée à titre expérimental en février 2012 et reconduite sous une forme ordinaire en 2013, fait désormais partie des rendez-vous annuels de contrôle, auxquels le Gouvernement manifeste un réel intérêt. L'inscription cette année du débat sur le bilan de l'année parlementaire 2012-2013 à l'ordre du jour du lundi 30 juin -durant une semaine gouvernementale et non dans une semaine de contrôle à l'initiative du Sénat- est à cet égard un nouveau signe fort de l'intérêt que le Gouvernement porte à ce volet du travail de votre commission.

2. Les bilans d'évaluation de législations en vigueur

Dès sa mise en place effective début 2012 la commission s'est lancée avec le concours actif des commissions permanentes compétentes dans un travail d'évaluation dont le bilan apparaît significatif, en dépit du peu de moyens humains et techniques dont elle a disposé jusqu'à présent.

En effet, en moins de trois ans, la commission a pu soumettre au Sénat 14 rapports d'information, dont la plupart ont déjà fait l'objet d'un débat de contrôle approfondi en séance plénière, en présence des ministres responsables.

La liste de ces rapports montre l'importance et la diversité des thèmes traités :

1. « *Lutte contre la piraterie maritime : une loi utile, une mission sans fin* » (rapport de MM. Jean-Claude Peyronnet et François Trucy) ;
2. « *Communication audiovisuelle et nouveau service public de la télévision : la loi du 5 mars 2009 à l'heure du bilan* » (rapport de MM. David Assouline et Jacques Legendre) ;
3. « *Crédit à la consommation et surendettement : une réforme ambitieuse à compléter* » (rapport de Mmes Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier) ;
4. « *Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits* » (rapport de MM. Claude Dilain et Gérard Roche) ;
5. « *Loi Handicap : des avancées réelles, une application encore insuffisante* » (rapport de Mmes Claire-Lise Champion et Isabelle Debré) ;
6. « *Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale* » (rapport de M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat) ;
7. « *Contrôle et évaluation des dispositifs législatifs relatifs à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme* » (compte-rendu des travaux effectués par M. David Assouline) ;
8. « *Du Grenelle à la Conférence environnementale : à la recherche d'un nouveau souffle* » (rapport de Mme Laurence Rossignol et M. Louis Nègre) ;

9. « *État, opérateurs, collectivités territoriales : le triple play gagnant du très haut débit* » (rapport de MM. Yves Rome et Pierre Hérisson) ;
10. « *L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan* » (rapport de Mme Dominique Gillot et M. Ambroise Dupont) ;
11. « *Tourisme : une place à reconquérir* » (rapport de MM. Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre) ;
12. « *Renforcer le dialogue social dans les transports : le meilleur service à rendre aux usagers* » (rapport de Mme Isabelle Pasquet et M. Marc Laménie) ;
13. « *L'auto-entreprise après quatre ans d'existence : éléments d'évaluation et préconisations* » (rapport de M. Philippe Kaltenbach et Mme Muguette Dini) ;
14. « *L'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : une loi qui n'a pas encore atteint ses objectifs* » (rapport de Mme Corinne Bouchoux et M. Jean-Claude Lenoir).

À ces rapports déjà publiés s'ajoutent plusieurs autres en cours d'élaboration, que le calendrier parlementaire n'a pas permis d'examiner au cours de la présente session mais que les rapporteurs pourront vraisemblablement présenter soit au cours de la session extraordinaire de juillet 2014, soit après le renouvellement du Sénat dans les premières semaines de la prochaine session ordinaire ; ces rapports, dont les titres ne sont évidemment pas encore arrêtés, porteront respectivement sur des thèmes tout aussi variés que ceux des cycles précédents :

- ♦ *L'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure* (bilan d'évaluation de la loi du 28 juillet 2011) ;
- ♦ *Les Chambres de commerce et d'industrie* (bilan d'évaluation de la loi du 23 juillet 2010) ;
- ♦ *Les droits et obligations des demandeurs d'emploi* (bilan d'évaluation de la loi du 1^{er} août 2008) ;
- ♦ *La « Loi Carle » sur la parité de financement entre les écoles élémentaires accueillant des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence* (bilan d'évaluation de la loi du 28 octobre 2009) ;
- ♦ *Voies navigables de France* (bilan d'évaluation de la loi du 24 janvier 2012)
- ♦ *Les pouvoirs de sanction des régulateurs financiers* (bilan d'évaluation des dispositions correspondantes de la loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière)
- ♦ *La lutte contre la précarité dans la Fonction publique et l'intégration des contractuels* (bilan d'évaluation des différentes dispositions législatives correspondantes).

3. La réflexion sur l'amélioration de l'environnement normatif

Le 15 avril 2013, la commission a organisé au Sénat un « Forum sur l'application des lois » ouvert à tous les sénateurs et qui a réuni autour du Secrétaire général du Gouvernement un panel d'élus, de praticiens et d'experts de haut niveau dans une série d'interventions du plus grand intérêt, dont celle -brillante et énergique- du regretté constitutionnaliste Guy Carcassonne, dont ce fut sans doute la dernière intervention devant une commission parlementaire avant sa disparition soudaine le mois suivant.

Cette rencontre a montré que les questions d'application des lois étaient très souvent tributaires de leur qualité normative intrinsèque, et que cette problématique, largement prise en compte par nombre de Parlements étrangers (dans différents états de l'OCDE, notamment), conduisait naturellement à rechercher les voies d'une amélioration d'ensemble de l'environnement normatif. Cette réflexion d'ensemble recoupe de près les efforts entrepris depuis quelques années par le Gouvernement, pour tenter d'endiguer certains facteurs d'insécurité juridique (en particulier l'inflation des normes) et rendre le droit français plus accessible, plus efficace et plus attractif.

Le Forum du 15 avril a été prolongé par un important colloque international organisé au Sénat par votre commission en partenariat avec l'OCDE, « *Évaluation et qualité de la législation, quel rôle pour les Parlements ?* » Cette rencontre, à laquelle ont assisté plus de 150 participants, a permis de mieux identifier le rôle des assemblées parlementaires dans l'évaluation de la qualité de la législation et de confronter, sur la base de témoignages et d'un échange de bonnes pratiques, les points de vue et les techniques des institutions françaises et de plusieurs Parlements étrangers dans l'Union européenne ou au sein de l'OCDE.

Avec l'accord de la Conférence des Présidents, les travaux de cette rencontre ont été publiés dans la nouvelle collection des « *Actes des colloques institutionnels du Sénat* », dont ils constituent d'ailleurs le premier volume.

Souhaitant sensibiliser les sénateurs à ces questions dont ils peuvent parfois n'avoir qu'une vision parcellaire dans le cadre des travaux de leur commission permanente, évidemment centrés sur les domaines propres de compétence de chaque commission, votre rapporteur a jugé utile de consacrer des développements transversaux à la simplification et l'amélioration de l'environnement juridique dans les bilans annuels d'activité de votre commission, aussi bien celui de l'an dernier que dans le présent rapport.

C'est aussi dans le cadre de cette perspective que le Président David Assouline a été convié, le 5 juin, par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative, à lui faire part de ses réflexions sur le contrôle de l'application des lois, l'évolution des normes et l'amélioration de l'environnement juridique. L'occasion lui a ainsi été offerte de plaider une nouvelle fois pour une meilleure coordination des travaux de contrôle effectués par les deux assemblées, thème qui a fait l'objet de pertinentes observations de plusieurs membres de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois lors de ses premières réunions.

Aussi, comme l'avait préconisé notre ancienne collègue, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat lors de la réunion de votre commission le 25 juillet 2012, « *Il y a sur beaucoup de sujets un foisonnement de rapports, pour lesquels on fait toujours appel aux mêmes experts, et dont beaucoup ne débouchent sur rien. Une première précaution serait de nous coordonner avec l'Assemblée nationale qui, elle aussi, procède à des évaluations, pour éviter les doubles emplois préjudiciables à l'image du Parlement* ».

Cette suggestion, qui conserve sa pleine actualité, sera sans doute un axe important du travail de votre commission durant les prochaines mandatures.

*

* *

Tel est, résumé en quelques lignes, le bilan de l'activité votre commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois depuis sa mise en place effective en janvier 2012 : un bilan soutenu, comme on le constate aisément, surtout si on le rapporte aux moyens propres somme toute modestes mis à sa disposition.

En définitive, **les différents travaux de votre commission ont tous été guidés par un même souci : mieux contrôler la manière dont les lois sont mises en œuvre**, puisque c'est la fonction première de votre commission, à laquelle l'Instruction générale du Bureau confie la « *mission d'informer le Sénat sur la mise en œuvre des lois* ».

Ce mode de contrôle fait évoluer la conception classique du contrôle parlementaire, car il ne s'analyse plus seulement comme le contrôle par le Parlement des actes du pouvoir exécutif. Il tend vers une évaluation plus globale des politiques publiques, car contrôler l'application des lois amène nécessairement à évaluer la politique qu'elles servent.

En cela, **la commission sénatoriale a le sentiment de contribuer utilement à la promotion de la culture du contrôle et de l'évaluation, et d'aider le Sénat à exercer plus efficacement sa mission constitutionnelle d'évaluation des politiques publiques, dont la loi est un des instruments privilégiés.**

Elle le fait dans un cadre d'autant plus ouvert que ses membres sont issus de toutes les commissions permanentes et qu'ils peuvent donc y relayer les observations et les réflexions de la commission pour le contrôle de l'application des lois. Comme l'a observé Corinne Bouchoux lors de l'audition du 11 juin, « *les parlementaires sont dans des systèmes tubulaires* » et travaillent souvent de manière trop cloisonnée dans leurs commissions respectives. Selon Mme Bouchoux, la commission pour le contrôle de l'application des lois a donc « *le grand avantage de faire travailler ensemble des collègues qui, jusqu'à présent, ne se rencontraient pas* », sur des thèmes auxquels leur commission permanente n'attache pas nécessairement une attention prioritaire.

Certes, la commission ne dispose que de moyens humains et matériels limités, et elle est confrontée, dans ses activités, à la limite institutionnelle et pratique qui pondère d'une manière globale l'étendue et l'efficacité du contrôle parlementaire français : faute de moyens autonomes, les assemblées se trouvent la plupart du temps confrontées au paradoxe de devoir demander au Gouvernement de leur fournir les moyens et les informations nécessaires pour exercer leur contrôle. On est bien loin du système pratiqué dans d'autres pays, comme par exemple au Sénat américain où chaque sénateur dispose d'une équipe nombreuse et de moyens d'investigation et d'expertise considérables, qui permettent à cette assemblée de réellement contrôler l'administration.

De surcroît, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois est encore trop récente dans le paysage institutionnel du Sénat pour prétendre apporter des réponses définitives à toutes les questions qu'elle a rencontrées, voire qu'elle a spontanément soulevées.

Mais capitalisant l'expérience acquise par le Sénat depuis quatre décennies en matière de contrôle d'application des lois, elle estime avoir démontré la pertinence du choix ayant consisté à confier cette mission transversale de contrôle à une instance nouvelle travaillant au côté des commissions permanentes.

TROISIÈME PARTIE : À LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE QUALITÉ DE LA LÉGISLATION

Si veiller à une bonne application des lois est aujourd'hui un objectif totalement assumé par tous les pouvoirs publics, à la diligence du Gouvernement et sous la vigilance du Parlement, force est de reconnaître que la qualité des normes ainsi produites –les lois comme les textes réglementaires- ne donne pas toujours pleine satisfaction aux usagers du droit. D'une manière générale, l'environnement normatif est perçu par beaucoup de nos concitoyens comme un maquis foisonnant, complexe, peu lisible et dont les arcanes sont même parfois facteur d'insécurité juridique.

Cette situation n'est pas nouvelle : l'inflation normative et l'instabilité du droit, notamment, font l'objet de critiques récurrentes depuis plus de 20 ans, à la suite notamment des développements que le Conseil d'État a consacré à cette question dans son *Rapport public 1991*. Le Conseil y dénonçait sans ambages la « *logorrhée législative et réglementaire* » et l'instabilité « *incessante et parfois sans cause des normes* »... Or, la situation globale ne s'est guère améliorée depuis, comme le Secrétaire général du Gouvernement l'a opportunément relevé en avril 2013 lors d'une intervention devant votre commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, « *la sensibilité à l'inflation normative est plus forte aujourd'hui que par le passé* ».

Au-delà de l'impact négatif que ces phénomènes peuvent avoir sur l'image de l'État, toute dégradation de l'environnement normatif produit des effets juridiques préjudiciables, aussi bien sur l'activité des administrations que sur celle des usagers du droit.

En d'autres termes, un droit de médiocre qualité devient en lui-même un facteur d'insécurité juridique, comme l'a à nouveau relevé de manière sévère le Conseil d'État, cette fois dans son rapport de 2006 dénonçant le « *dévoiement de l'instrument normatif* » et allant jusqu'à considérer que « *la complexité croissante des normes menace l'État de droit* ».

En tant que première source du droit, le Parlement est évidemment directement touché par ce phénomène, le Conseil d'État soulignant à juste titre que le législateur en est la première victime : « *ses marges de liberté pour décider des sujets qu'il convient de traiter se révèlent de plus en plus restreintes. Et il en vient à ne plus exercer sa mission dans les conditions lui permettant d'élaborer des textes de qualité. Cela conduit en outre à sa dépossession* ».

Mais les conséquences vont bien plus loin, et c'est en définitive « *la société qui en pâtit. Le droit, au lieu d'être un facteur de sécurité, devient un facteur d'inquiétude et d'incertitude. La démarche de simplification court après ses objectifs. Les juges ne sont eux-mêmes pas toujours en état d'y remédier, et sont parfois conduits à prendre leur part de l'aggravation de la complexité* ».

Par ailleurs, la complexité, pour peu qu'elle frise l'inintelligibilité, pose la question du respect par le législateur de ses obligations constitutionnelles, puisque le Conseil constitutionnel, dans plusieurs décisions, a défini un certain nombre de normes qualitatives auxquelles les lois doivent satisfaire. Le Conseil constitutionnel a ainsi posé un principe général de clarté de la loi, qu'il rattache à l'article 34 de la Constitution, et une obligation d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, considéré comme un objectif de valeur constitutionnelle. Plus récemment, le Conseil a également pris en compte l'obligation de normativité de la loi, censurant des dispositions considérées comme trop ambiguës ou dénuées de portée normative réelle.

II. LA MOBILISATION DES POUVOIRS PUBLICS AU SERVICE D'UN DROIT DE HAUTE QUALITÉ

Tout en relativisant les critiques qui peuvent être adressées au droit français –qui, dans l'ensemble, reste d'une bonne qualité et offre à ses usagers une haute sécurité juridique, comparé à celui de beaucoup d'autres pays dans le monde- les pouvoirs publics -le Gouvernement comme le Parlement- ont réagi face aux dérives constatées et se sont engagés depuis plusieurs années, chacun pour ce qui le concerne, dans une démarche de qualité tendant à améliorer l'environnement normatif. En dépit de quelques différences de perception sur les méthodes à suivre, cette démarche est largement consensuelle, dans la mesure où l'ensemble des pouvoirs publics a intérêt à ce que l'appareil normatif soit performant.

Depuis sa création, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois est très attentive à cette dimension importante de l'action publique, car indépendamment du contrôle technique sur la publication des décrets d'application –qu'elle mène aux côtés des commissions permanentes- elle s'est vu confier par le Bureau la mission d'informer le Sénat sur la mise en œuvre effective des lois votées par le Parlement, ce qui l'amène à s'intéresser à la qualité des lois et, plus généralement, à la qualité du droit.

Votre commission s'intéresse, du même coup, à tous les instruments et à toutes les procédures qui permettent d'en rehausser le niveau qualitatif global, à la fois en amont -avec, par exemple, les études d'impact, censées apporter au législateur des informations précises sur l'incidence des textes qu'il vote- et en aval, par exemple au travers du processus de codification du droit en vigueur ou de suppression de vieilles normes devenues inutiles chaque fois qu'on en introduit une nouvelle (la règle du « un pour un »).

Comme le rapport de votre commission l'a souligné l'année dernière, le Gouvernement est totalement partie prenante à ce processus, en ce qu'il s'inscrit dans le mouvement plus général de la simplification administrative et, en fin de compte, de la modernisation et de la réforme de l'État.

Dans l'organigramme de l'administration française, la réflexion et l'animation de cette modernisation ont été confiées à une instance nouvelle, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), institué par un décret du 30 octobre 2012 et placé sous l'autorité du Premier ministre. Le SGMAP regroupe actuellement :

- la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (anciennement direction générale à la modernisation de l'État) ;
- la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC).
- la mission chargée de faciliter la mise à disposition des données publiques (mission dite « Etalab »).

Également en charge de la coordination interministérielle de la réforme des services déconcentrés de l'État, la mission de modernisation assignée au SGMAP porte aussi bien sur la simplification des normes et des démarches administratives que sur la transparence et la qualité des services publics ainsi que sur l'évaluation des politiques publiques dans un contexte de transition numérique et d'intégration des agences et des opérateurs.

L'objectif du Gouvernement, au-delà des aspects méthodologiques et organisationnels, est d'instaurer de nouveaux équilibres entre toutes les dimensions de l'action publique, au niveau étatique comme dans les structures déconcentrées ou décentralisées, en vue de rendre l'environnement juridique à la fois plus efficace et plus accessible, et d'orchestrer l'action publique à l'écoute des usagers et mieux en prise sur les préoccupations de nos concitoyens.

L'instance de décision et d'arbitrage en matière de modernisation de l'action publique est le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), qui s'est réuni la première fois le 18 décembre 2012 pour établir un programme de cinquante décisions de renforcement de l'efficacité administrative et de quarante évaluations de politiques publiques. Depuis lors, le CIMAP s'est réuni à plusieurs reprises (trois réunions en 2013) avec, après chaque réunion, la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures en vue de la modernisation des secteurs concernés.

Ainsi, lors de sa dernière réunion de 2013 (le 18 décembre), le CIMAP a lancé douze évaluations de politiques publiques concernant l'ensemble du champ de l'action publique (État, collectivités locales, sécurité sociale) ainsi que plusieurs projets d'amélioration de la gestion publique en vue de renforcer la simplification et l'innovation, d'accroître la qualité du service rendu au citoyen et soutenir la compétitivité de notre économie. Ont également été abordés des thèmes comme la modernisation numérique de l'État, le dialogue social sur la modernisation de l'action publique et la culture managériale dans l'administration.

La toute récente nomination (le 4 juin 2014) de Thierry Mandon, précédemment député de l'Essonne et rapporteur de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative, au secrétariat d'État en charge de la Réforme de l'État et de la Simplification, devrait être de nature à amplifier ce mouvement, d'autant qu'il a présenté, avant même sa nomination au Gouvernement, un certain nombre de mesures ambitieuses, notamment axées sur la simplification et l'allègement des démarches et formalités imposées aux entreprises, dans le cadre de ses travaux comme parlementaire en mission sur la simplification de l'environnement réglementaire, administratif et fiscal des entreprises (mission temporaire que lui avait confiée Jean-Marc Ayrault, en février 2013, en application de l'article LO. 144 du Code électoral) ; une des préconisations de ce rapport consistait en particulier à « *associer le Parlement à la simplification dans le cadre du programme Mieux légiférer* ».

Dans le même sens, Thierry Mandon a présenté au Président de la République en avril 2014 cinquante propositions formulées dans le cadre du Conseil de simplification pour les entreprises, instance créée par le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 qu'il copréside au côté de Guillaume Poitrinal, et qu'il qualifie de « *véritable fabrique à simplifier qui est en marche pour les trois prochaines années* ».

Ce souci de la qualité des normes est largement partagé bien au-delà de nos frontières nationales, comme l'a montré l'important colloque international organisé par votre commission au Sénat le 5 décembre 2013, en partenariat avec l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Cette rencontre a notamment permis de mieux identifier le rôle que les Parlements peuvent jouer dans l'évaluation de la qualité de la législation, et l'intérêt d'une politique plus régulière d'échange de bonnes pratiques entre les institutions françaises et les assemblées parlementaires étrangères. De même, elle a mis en évidence l'utilité des instruments internationaux visant à promouvoir ces objectifs, en particulier au niveau de l'OCDE qui a institué un Comité de la politique de la réglementation et a adopté en 2012 une recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires.

De même, l'OCDE, conjointement avec la Commission européenne, a élaboré des rapports visant à faire progresser le « *mieux légiférer* » dans quinze pays membres de l'Union européenne. Sur la base d'évaluations approfondies de l'environnement normatif et des pratiques des pays concernés (ce que l'OCDE rassemble sous la terminologie générique de « politique réglementaire »), ces rapports formulent d'intéressantes recommandations qui, là encore, recourent sur plusieurs points les préconisations françaises en matière de modernisation et de simplification de notre droit.

III. POUR UNE AMÉLIORATION DES NORMES INTÉRESSANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Fidèle à sa mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales, le Sénat attache une importance particulière aux normes intéressant ces collectivités, sur lesquelles il dispose d'ailleurs d'une priorité constitutionnelle d'examen.

Or, comme tous les élus et responsables locaux le savent, les collectivités territoriales rencontrent des difficultés de toute sorte dans la mise en œuvre de ces normes, autant du fait de leur volume que de leur complexité. C'est particulièrement le cas dans les petites et moyennes communes, qui ne disposent pas de personnel en quantité suffisante pour prendre connaissance des innombrables textes qui leur sont adressés par les préfetures.

Le rapport de la Cour des comptes sur l'organisation territoriale de l'État, présenté le 11 juillet 2013, livre une image saisissante et presque caricaturale de cette situation : pour la seule année 2012, plus de 80 000 pages de circulaires ont été transmises aux préfets ; les préfetures, submergées par ce tsunami réglementaire, ne parviennent plus à trier les textes ni, *a fortiori*, à les analyser préalablement à leur transmission aux collectivités territoriales, de telle sorte qu'en bout de chaîne, les élus locaux doivent affronter seuls le maquis normatif qui, au lieu d'encadrer et de normaliser l'application des lois au plan local, se révèle facteur de découragement, voire d'insécurité juridique.

C'est un véritable « choc de complication », au moment où chacun s'accorde sur la nécessité du choc de simplification...

A meilleure preuve du caractère délétère de cette situation : d'après une statistique récente, la moitié des maires sortants qui ne se sont pas représentés aux élections municipales de 2014 auraient justifié leur renoncement par les pesanteurs administratives...

Pour tenter de revenir à une situation plus normale, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault a pris un certain nombre de mesures visant à réduire le nombre des normes applicables aux collectivités territoriales, à établir un meilleur dialogue entre elles et l'administration, et à faciliter le travail des élus locaux et de leurs équipes. Ces mesures ont aussi pour objectif de préserver la clarté et l'intelligibilité des normes applicables aux collectivités territoriales.

A. ALLÉGER LE CARCAN NORMATIF ENSERRANT LES COLLECTIVITÉS LOCALES, UNE CONCLUSION MAJEURE DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA DÉMOCRATIE TERRITORIALE

L'inflation normative n'est pas simplement un thème de recherche à la mode, cultivé par quelques juristes et politologues parisiens dans des rencontres universitaires de haut niveau... C'est avant tout une pénible réalité vécue au quotidien par tous les responsables de terrain, au cœur des préoccupations actuelles des élus locaux : quelque 400 000 normes s'appliquent aujourd'hui aux collectivités territoriales et les règles nouvelles leur coûtent environ 500 millions d'euros chaque année.

Sur ce point, notre collègue Éric Doligé, sénateur du Loiret et auteur en 2011 d'un important rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales, s'est souvent exprimé sur ce qu'il dénonce comme le « *ras-le-bol des associations d'élus locaux face à l'excès de normes* » ; encore tout récemment, lors de son audition du 20 février 2014 par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification administrative, il a redit qu'à son sens, « *si la normalisation est utile et nécessaire, le trop-plein de normes conduit à un véritable ras-le-bol, aussi bien de la part des administrés que des élus ou des entreprises* ».

Dans le même sens, Didier Mathus, entendu par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois lors du Forum sur l'application des lois organisé au Sénat le 16 avril 2013 (il était alors maire de Montceau-les-Mines et membre du bureau de l'Association des maires de France) a rappelé que l'AMF avait plusieurs fois alerté les pouvoirs publics sur « *les conséquences préoccupantes de l'inflation législative* » et déploré que « *les petites communes subissent cette dérive et s'égarent dans une jungle normative* ».

C'est pourquoi **l'allègement et l'amélioration de l'environnement normatif des collectivités territoriales ont figuré parmi les thèmes majeurs de réflexion lors des États généraux de la démocratie territoriale organisés sous l'égide du Président du Sénat entre décembre 2011 et octobre 2012**, durant lesquels 20 000 élus locaux de tous horizons politiques et géographiques, dont un tiers de maires, ont pu faire part en direct de leurs difficultés sur le site internet du Sénat. Près de 70 % des élus ont ainsi placé les contraintes réglementaires (notamment en matière d'infrastructures sportives, d'urbanisme et d'environnement) en tête des difficultés rencontrées dans l'exercice de leur mandat. Comme l'a bien résumé notre collègue Edmond Hervé, rapporteur d'un des ateliers des États généraux, *« Les élus territoriaux sont attachés à leur mission, qu'ils vivent comme un engagement civique, mais ils souhaitent moins de normes, moins de contraintes réglementaires »*.

C'est précisément dans ce contexte qu'à l'initiative du Sénat, vient d'être créé un Conseil national en charge de l'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales, qui se veut une réponse pragmatique au problème de l'excès de normes, aussi bien du point de vue du volume que de leur complexité.

B. UNE INITIATIVE ISSUE DE LA RÉFLEXION DU SÉNAT : LE CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

La loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 avait institué, au sein du Comité des finances locales, une Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). L'objet de cette instance était d'émettre un avis sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales.

La CCEN a toutefois rapidement pâti d'une insuffisance de ses effectifs, de manque de moyens matériels et, sur le plan juridique, d'un champ d'intervention trop restreint amenant le législateur à réformer son fonctionnement en lui substituant, sur la base d'une proposition de loi d'origine sénatoriale, une structure aux moyens et aux compétences mieux adaptés.

Un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (CNEN) a ainsi été institué par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013, dont les modalités d'application viennent d'être précisées par un décret n° 2014-446 du 30 avril 2014. Cette nouvelle instance remplace la CCEN et dispose de pouvoirs accrus.

Comme le souligne le communiqué du Conseil des ministres du 30 avril 2014, la création du CNEN procède des travaux des États généraux de la démocratie territoriale, avec pour double objectif d'alléger le carcan des normes enserrant l'action des collectivités territoriales, et d'atténuer les conséquences préjudiciables qui en résultent pour les budgets locaux.

La loi du 17 octobre 2013 est issue de la proposition de loi présentée en décembre 2012 par nos deux collègues Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur, Président de la commission des Lois, « portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales ». Bien que la loi du 17 octobre 2013 ait été conçue comme « d'application directe », elle a donné lieu tout récemment à la publication d'un décret d'application n° 2014-446 du 30 avril 2014 introduisant dans les articles pertinents du code général des collectivités territoriales les dispositions relatives, notamment, aux modalités de saisine du CNEN par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Composé d'élus locaux, de représentants des administrations compétentes et du Parlement, le CNEN dispose de plus larges attributions pour contrôler le flux de normes nouvelles et proposer des simplifications au sein du stock de normes existantes. Il sera consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi ou des textes réglementaires créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités locales. Il pourra être saisi par les présidents des assemblées sur les propositions de loi, et par le Gouvernement sur des projets d'acte de l'Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités.

Le CNEN pourra également s'autosaisir lui-même des normes déjà en vigueur, pour évaluer leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs qu'elles poursuivent, et proposer, le cas échéant, leur modification ou leur suppression.

Le champ d'intervention du CNEN se trouve ainsi largement étendu, puisqu'il peut se prononcer sur un bien plus grand nombre de normes que l'ex-CCEN. En outre, les avis rendus par le CNEN seront intégrés à l'étude d'impact et pourront inclure des propositions de modification des projets de texte, ou le report de leur adoption. En cas d'avis défavorable du CNEN sur un projet de règlement, le Gouvernement devra lui transmettre un projet modifié ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération.

Outre de se prononcer sur le flux de normes nouvelles, le CNEN voit sa compétence étendue au stock des normes en vigueur, cette innovation s'inspirant directement de la proposition du rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative visant à rendre l'ex-CCEN compétente pour examiner les normes existantes¹. Le CNEN pourra ainsi proposer la simplification ou l'abrogation des normes en vigueur concernant les collectivités, s'il lui paraît qu'elles ont des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard des objectifs préalablement définis.

C. UN MÉDIATEUR SPÉCIALISÉ POUR FACILITER LE DIALOGUE NORMATIF ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES COLLECTIVITÉS

Comme l'a souligné Alain Lambert, ancien sénateur et premier Médiateur des normes, « *la somme des malentendus qui s'accumulent entre l'État et les collectivités territoriales en matière de normes, nous a semblé justifier l'institution d'un médiateur en charge de garantir l'écoute, le dialogue et le règlement amiable des différends qui peuvent naître entre l'administration centrale et l'administration locale dans la mise en œuvre des normes* ».

Dans cette optique, parallèlement à la mise en place du Comité national d'évaluation des normes et faisant suite à une des propositions du rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative présenté le 26 mars 2013 par Alain Lambert et Jean Claude Boulard², le décret n° 2014-309 en date du 7 mars 2014 a institué un médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales.

Cette nouvelle instance a été créée pour une durée de un an auprès du Premier ministre. Elle a pour mission d'intervenir lorsque les collectivités territoriales ou leurs groupements rencontrent des difficultés dans l'application des lois ou des règlements.

¹ Rapport d'Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, *op. cit.* : « *La commission consultative d'évaluation des normes est compétente pour se prononcer sur le flux. Elle n'a pas compétence sur le stock Il faut lui donner compétence pour revisiter le stock, afin de proposer des abrogations, des modifications ou des adaptations* ».

² Selon les auteurs du rapport, « *ce médiateur recevrait et instruirait les réclamations et les demandes de médiation, émanant des collectivités locales et proposerait aux administrations centrales une résolution amiable des litiges, ce qui permet d'éviter un contentieux ou tout simplement la rupture du service public. Chaque collectivité locale qui se trouverait ainsi confrontée à une disposition réglementaire dont la mise en œuvre, en raison de circonstances locales, de fait ou de droit, serait rendue inapplicable, voire financièrement insoutenable, devrait pouvoir solliciter l'avis d'un médiateur chargé de se prononcer sur l'application au niveau local de la disposition contestée* ».

À cette fin, le médiateur des normes peut, par l'intermédiaire du préfet de département, être saisi par ces dernières et émettre lorsqu'il l'estime utile toutes recommandations et propositions aux administrations concernées, qui l'informent des suites qui y sont données. Le médiateur remet par ailleurs au Premier ministre un rapport annuel rendu public, dans lequel il retrace le bilan de son activité et formule des propositions visant à améliorer la mise en œuvre des lois et des règlements par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

Il faut souligner que le médiateur des normes n'intervient pas directement dans le processus d'élaboration des textes. Il ne peut ainsi modifier les dispositions des textes applicables aux collectivités territoriales. Pour autant, cette nouvelle instance est en charge de veiller au respect des exigences de clarté et d'intelligibilité des textes.

Par sa position, le médiateur joue en quelque sorte un rôle d'intermédiaire et de facilitateur, en explicitant le contenu des normes dont la mise en œuvre pose des difficultés aux collectivités territoriales.

Conformément aux dispositions du décret du 7 mars 2014, le médiateur des normes est nommé par décret. C'est ainsi que le décret subséquent du 11 mars 2014 a désigné Alain Lambert comme premier médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales. Celui-ci reste par ailleurs président de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) qui, concomitamment à la création du médiateur des normes, a été transformé en Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Sous cette double casquette, Alain Lambert continuera donc, outre de veiller à un dialogue plus fluide entre l'administration et les collectivités territoriales, à contrôler la qualité juridique des lois applicables qui leur sont applicables.

Le médiateur des normes ayant été institué pour une durée d'un an, il conviendra, le moment venu, de faire le bilan d'une initiative qui, à ce jour, revêt encore un caractère quelque peu expérimental. Si l'expérience est concluante, tout plaidera, sans doute, pour la consolidation du statut de ce médiateur au service du dialogue entre les collectivités territoriales et l'État.

IV. UNE PRIORITÉ : MIEUX FORMER LES RÉDACTEURS DES TEXTES D'APPLICATION DES LOIS

En dépit de leur bonne volonté, les quelque 6 000 agents publics en charge de l'élaboration des textes d'application dans les différents ministères et bureaux des administrations centrales ne maîtrisent pas toujours suffisamment les techniques de rédaction juridique et, surtout, les instruments d'une bonne communication juridique à travers un texte à vocation normative.

Il en résulte parfois des normes à la rédaction rébarbative, faisant appel à des notions trop complexes pour les usagers auxquels elles sont destinées, comportant des termes juridiques abscons, etc... Dans l'autre sens, certaines réglementations apparaissent trop peu claires pour être juridiquement opératoires, les rédacteurs peinant à trouver leurs marques entre le trop juridique et le pas assez...

Pour tenter de sortir de ces contradictions, plusieurs pistes de réflexions ont été évoquées, la plupart portant sur le contenu-même de la formation des agents de catégorie A, d'où sont issus la majorité des rédacteurs de textes.

Une intéressante proposition a été formulée dans le cadre du rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative présenté par Alain Lambert et Jean Claude Boulard. Ses auteurs ont ainsi préconisé le « *renforcement de la formation des cadres de la fonction publique à la légistique et aux enjeux (démocratiques, économiques et sociaux) du droit* ». Ce rapport recommande que la formation à la légistique -c'est-à-dire à la technique de rédaction de textes de bonne qualité normative, sur le fond comme sur la forme- soit significativement renforcée dans l'ensemble des écoles et centres de formation de la fonction publique, ainsi que dans les cycles de formation au droit proposés par les plans de formation continue des ministères.

Cette action en direction des futurs cadres administratifs gagnerait à être conduite dans la durée (à titre d'exemple, la formation à la légistique n'est dispensée à l'ENA qu'au cours du troisième module de scolarité, alors qu'il serait pertinent de l'étaler sur l'ensemble du cursus), et devrait être axée plus sur l'accessibilité des textes pour les usagers du droit que sur la transcription, en termes purement techniques des objectifs à atteindre. Il serait également souhaitable que les futurs rédacteurs de textes intègrent plus profondément le sens de la hiérarchie des normes, et le rôle de régulateur des rapports sociaux qu'exerce l'État à travers la production normative. Le rapport Lambert/Boulard insiste aussi sur l'utilité de « *marteler le message que le recours à la norme doit être modéré et que la norme obligatoire ne peut intervenir que par exception* ».

Une autre piste concrète a été tracée par Serge Lasvignes, lors de son audition par votre commission en décembre 2012, également sur la rénovation de la formation des cadres fonctionnaires. Constatant que « *dans notre système, tout fonctionnaire peut rédiger un décret [...] Or, le niveau de formation de ces fonctionnaires est inégal* », le Secrétaire général du Gouvernement a ainsi évoqué la mise en place d'une « *formation initiale en coopération avec l'École nationale de l'administration (ENA) et les instituts régionaux d'administration (IRA), et une formation continue, avec des modules d'initiation puis d'approfondissement* ».

V. QUALITÉ ET RAPIDITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE, DEUX SŒURS ENNEMIES A RÉCONCILIER

La rapidité est indéniablement un enjeu majeur pour répondre aux priorités politiques du moment, autant qu'une garantie de bonne application des textes. En effet, pour être efficace et rester en phase avec les exigences du moment, une loi doit être rapidement mise en œuvre, à défaut de quoi elle risque d'être frappée d'une sorte d'obsolescence de fait avant même d'avoir trouvé à s'appliquer.

On en trouve le parfait contre-exemple dans le stock des lois promulguées sous les législatures antérieures et plus ou moins vouées à la péremption par suite des changements de contextes intervenus depuis lors, à commencer par les changements de Gouvernement et les changements de priorités politiques liées aux alternances.

L'actuel Gouvernement, dans la continuité du travail déjà accompli par celui de Jean Marc Ayraut dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique, s'attache donc à rénover et à limiter la durée du processus d'élaboration des normes afin de lui assurer un maximum d'efficacité.

Parmi les impératifs à prendre en compte, il importe de trouver un équilibre entre la qualité des normes -qui peut plaider pour un allongement du processus normatif- et la rapidité de leur mise en application, quitte à alléger quelque peu les procédures préalables.

Une des voies dans cette direction consiste à rationaliser l'intervention des différentes commissions administratives susceptibles d'être consultées dans le cadre des procédures d'élaboration des mesures d'application des lois. Une autre voie, qui permettrait d'appréciables progrès dans ce domaine, serait d'accélérer la phase des discussions interministérielles sur les projets de textes intéressant plusieurs ministères.

A. LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE COMMISSIONS ADMINISTRATIVES À CARACTÈRE CONSULTATIF

Comme le relevait le rapport de l'année dernière, le « *circuit normatif* » ressemble parfois à une sorte de *parcours du combattant*... On en prend une bonne mesure en consultant la procédure-type d'élaboration d'un projet de décret en Conseil d'état, qui ne comporte pas moins de 13 phases successives dont certaines se déroulent d'ailleurs en plusieurs séquences qui complexifient d'autant le cheminement du décret. C'est le cas, en particulier, de la phase n° 5, dite de « saisine des instances consultatives obligatoirement consultées ».

De fait, la rédaction des décrets, qu'ils soient autonomes ou d'application des lois, inclut très souvent la consultation de commissions dédiées à cette fonction. Ces commissions administratives à caractère consultatif délivrent au terme d'une procédure fixée, selon le cas, soit par le décret générique n° 2006-672 du 8 juin 2006, soit par leur texte constitutif, une décision d'avis conforme ou non. Ces consultations ont pour principal objet d'améliorer la qualité des textes soumis à leur examen, même si le Gouvernement n'est pas tenu de suivre les avis qui lui sont donnés.

Mais si l'apport réel de certaines de ces commissions paraît assez limité, les délais de leur consultation ne le sont pas... et s'ajoutent aux étapes des discussions préparatoires des projets de texte, notamment avec les représentants des différentes catégories socio-professionnelles concernées.

Au final, la phase consultative peut se révéler source de lenteurs inutiles, voire de précarité juridique dans la procédure d'élaboration des textes pour peu que le Gouvernement viendrait à les court-circuiter. En effet, même si l'avis recueilli ne lie pas le Gouvernement, l'ensemble des conditions et des délais régissant la consultation des organismes consultatifs doit être respecté, à peine d'entacher d'illégalité le texte qui s'en serait affranchi¹.

La démarche de modernisation de l'action publique passe donc aussi par la rationalisation du recours à ces commissions consultatives. Ce mouvement a notamment été engagé suite à la publication de la circulaire n°5618/SG de Jean Marc Ayrault en date du 30 novembre 2012, qui s'articule sur deux axes : réduire le nombre des commissions consultatives en supprimant ou en fusionnant celles dont l'utilité n'est plus démontrée, et rénover autant que possible la procédure de consultation.

1. La suppression ou la fusion de commissions dont la consultation n'apparaît plus indispensable

Le premier axe consiste tout d'abord à supprimer ou à fusionner certaines commissions consultatives identifiées par les deux comités interministériels pour la modernisation de l'action publique intervenus le 18 décembre 2012 (CIMAP 1) et le 17 juillet 2013 (CIMAP 3).

¹ À titre d'illustration, la consultation peut être jugée irrégulière lorsque les membres de l'organisme ont été saisis d'un document sur lequel il leur a été demandé de faire part individuellement de leurs observations sans qu'ils aient été mis à même d'en débattre collectivement... (CE, 17 mai 1999, Société Smithkline Beecham).

A ainsi été décidée la suppression de 168 commissions, soit une réduction d'environ 25% du nombre total des structures existantes, au nombre d'environ 600. À cette fin, deux décrets supprimant des commissions consultatives ont été pris par le Gouvernement. Le plus récent d'entre eux, en date du 17 février 2014, a supprimé 33 commissions, portant ainsi à 128 le nombre de structures effectivement effacées du paysage administratif depuis la circulaire du 30 novembre 2012 (*cf.* annexe).

Par ailleurs, pour éviter à l'avenir que prolifèrent de nouvelles structures, la création d'une commission consultative devra désormais s'accompagner de la suppression simultanée d'un autre de ces organismes (déclinaison aux organes consultatifs de la règle générale du « un pour un »).

2. Des modalités de consultation renouvelées

Le second axe de ce mouvement de rationalisation tend à rénover les modalités de consultation, sur la base de trois principes :

- l'élaboration d'une « cartographie consultative » faisant apparaître la stratégie de consultation, les instances qui y contribuent, la logique de leur coexistence et les regroupements envisageables ;
- l'essor de procédés nouveaux et moins formels, comme les consultations ouvertes¹ ou les consultations à caractère informel ou ponctuel ;
- un allègement du fonctionnement des organismes consultatifs, moyennant le recours à des techniques nouvelles comme les espaces collaboratifs, la vision-conférence, etc...

S'il est encore beaucoup trop tôt pour porter une appréciation d'ensemble sur cette ambitieuse réforme, le mouvement de rationalisation des commissions consultatives semble donc aujourd'hui bien engagé puisque 78% des suppressions prévues par les CIMAP sont d'ores et déjà effectives. De plus, il est encore envisagé la suppression de la trentaine de commissions « peu utiles » subsistantes, ce qui permettrait au Gouvernement de remplir pleinement ses objectifs initiaux.

¹ L'article 16 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit dispose que « lorsqu'une autorité administrative est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édition d'un acte réglementaire, à l'exclusion des mesures nominatives, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées. L'autorité administrative fait connaître par tout moyen les modalités de la consultation ».

B. INTERMINISTÉRIALITÉ : POUR QUE LE MIEUX NE DEVIENNE PAS L'ENNEMI DU BIEN

La mise en application d'un grand nombre de lois mobilise conjointement plusieurs ministères, dont généralement le ministère des finances pour l'incidence budgétaire du texte et, assez souvent, le ministère en charge de l'Outre-mer pour les mesures d'application qui peuvent s'y révéler nécessaires. En pareille hypothèse, l'application de ces textes présente un caractère interministériel, les ministères appelés à contresigner les décrets devant tous être saisis lors de l'élaboration de ces textes.

Dans son rapport de l'an dernier, votre commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a consacré d'amples développements à cette question, car le travail interministériel, bien qu'indispensable pour la production de normes de qualité, révèle souvent des difficultés de coordination –voire des frictions– entre le ministère porteur du projet et les autres ministères intéressés ; ces difficultés –qui ne portent parfois que sur des détails techniques– font oublier les enjeux prioritaires du texte et sont source de lenteurs dans la procédure d'élaboration des mesures d'application.

Ainsi, en 2007, un rapport de l'Inspection générale des Finances¹ diagnostiquait une augmentation significative du nombre des réunions de coordination interministérielles, sans incidence sur l'amélioration des textes mais générant souvent une duplication du travail des services au niveau des cabinets, donc des retards. Ce rapport dénonçait dans cette tendance « *un emballement pathologique propre à la France. Plusieurs symptômes en témoignent. Le nombre des réunions interministérielles est passé d'un millier par an au milieu des années quatre-vingt à plus de 1 600 aujourd'hui. (...) La coordination tous azimuts, à un stade où les décisions n'ont souvent pas été suffisamment préparées, conduit à faire remonter à l'arbitrage de nombreux sujets techniques qui noient littéralement les enjeux politiques majeurs* ».

En réaction, le Secrétaire général du gouvernement, dans sa position privilégiée à la frontière du politique et de l'administration, a tenté d'encadrer depuis 2008 la coordination entre les ministères afin de fluidifier le circuit interministériel d'élaboration des textes, le cas échéant en réglant les différends pouvant surgir entre ces producteurs de normes.

¹ Cf. Rapport de la Mission d'audit de modernisation sur la coordination du travail interministériel de l'Inspection générale des finances et du Conseil d'État n° 2007-M-020-01 en date de juillet 2007.

1. Le Secrétaire général du gouvernement, coordinateur naturel des relations entre les ministères

Le Secrétariat général du gouvernement (SGG) a pour mission d'organiser le travail gouvernemental afin de conduire son action à un maximum d'efficacité. Dans l'exercice de cette mission, le SGG est tiraillé entre plusieurs obligations difficilement conciliables. En effet, il doit non seulement « *veiller à ce que les décrets sortent le plus vite possible, mais aussi que les nouvelles réglementations respectent bien un principe de proportionnalité, que les ministères ne profitent pas d'une loi pour sur-réglementer, et que l'impact du texte a bien été pris en compte* ». Il intervient également à toutes les étapes de l'élaboration des décisions normatives du Gouvernement, son action portant aussi bien sur la convocation des réunions interministérielles que sur la transmission au Conseil d'État des lois ou ordonnances.

Aux côtés du ministre chargé des relations avec le Parlement, le SGG co-préside le comité interministériel de l'application des lois (CIAL).

Ce comité est composé de représentants des cabinets ministériels et de tous les correspondants ministériels chargés de l'application des lois. Le comité assure le suivi de l'application des lois en permettant à l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus de mise en application de faire un point de situation globale sur les mesures en attente de décrets d'application et d'échanger sur les éventuels blocages politiques ou retards techniques.

Le CIAL a enfin vocation à réduire les incertitudes risquant d'entourer l'application des lois. Il distingue à ce titre « *les dispositions suffisamment précises pour être applicables par elles-mêmes, de celles qui nécessitent des mesures réglementaires* ».

Afin de mettre en œuvre ses missions, le CIAL se réunit en deux formations : un comité plénier qui se réunit trois ou quatre fois par an et fournit à l'ensemble des acteurs les moyens d'échanger sur les blocages éventuels, et un comité opérationnel chargé du suivi technique des décisions du comité plénier.

La mission du SGG en matière de coordination interministérielle est relayée par chaque ministère, qui doit désigner en son sein un responsable de la programmation et du pilotage des décrets d'application des lois. Ces responsables de programmation sont tenus au respect d'une liste de textes prioritaires, qui les lie.

Néanmoins, en dépit des réels progrès enregistrés sur le terrain de la coordination interministérielle, des marges de progrès subsistent, tandis qu'un certain nombre de difficultés persistent, ralentissant parfois de manière considérable le processus de mise en application des lois.

2. Les limites à l'action du Secrétaire général du gouvernement

En dépit des efforts du SGG, la rédaction des textes de mise en application des lois, bien qu'en nette amélioration, n'est toujours pas le secteur d'excellence de la plupart des ministères.

De fait, **les responsables politiques attachent souvent plus d'importance au vote de la loi –la législation principale– qu'à la publication de ses mesures d'application –la législation subsidiaire, moins valorisante.** À la tête de l'administration, les plus proches collaborateurs des ministres s'impliquent moins dans cette tâche, l'impulsion politique faisant alors défaut dans la phase d'élaboration des textes d'application.

De surcroît, l'écriture des décrets reste, d'un point de vue technique, relativement complexe et peu gratifiante pour les rédacteurs, surtout si le décret attendu implique plusieurs ministères : chacun d'entre eux restant focalisé sur son seul domaine de compétences, ils sont moins sensibles à l'objectif que l'ensemble des contreseings soit recueilli dans un délai global raisonnable.

Le risque est patent, en particulier, avec les lois portant « diverses dispositions sur...» (DDO), dont les différents articles peuvent former un ensemble assez hétéroclite et qui, en aval, requiert l'intervention de plusieurs ministères.

VI. L'ÉTUDE D'IMPACT, UN OUTIL AU SERVICE DE LA QUALITÉ NORMATIVE

Pour reprendre la définition du Pr Dominique Rousseau, lors du colloque sur la qualité de la loi organisé par la commission en décembre 2013, *« la qualité normative [de la loi] détermine la portée effective de la loi. Lorsque le législateur vote une loi, il s'attend à ce que les acteurs publics et privés voient leur comportement normé par celle-ci ».*

Reste que pour imprimer aux lois qu'il vote un haut niveau de qualité normative, le législateur devrait pouvoir travailler dans des conditions plus sereines qu'actuellement et disposer d'une information lui permettant de mesurer précisément les effets des textes qu'il vote.

Concernant la sérénité du travail législatif, en dépit des révisions constitutionnelles ou procédurales intervenues depuis une vingtaine d'année (notamment à partir de la mise en place en 1995 de la session unique), force est de reconnaître que la situation actuelle est loin d'être satisfaisante : le Parlement travaille souvent dans une excessive précipitation que lui imposent les circonstances du moment conjuguées à un calendrier parlementaire peu efficace.

Le recours trop systématique aux procédures accélérées réduit le nombre des lectures dans chaque assemblée, privant la loi d'un des bénéfices essentiels de la navette parlementaire, en l'occurrence les améliorations juridiques et rédactionnelles que chaque chambre peut y introduire au fil des lectures successives.

Le Parlement devrait aussi éviter de produire trop de lois pour s'attacher à les faire mieux, et ne pas tomber dans cette « *logorrhée législative* » critiquée à juste titre par le Conseil d'État.

Mais dans les faits, ces conditions idéales sont rarement satisfaites, le rythme de l'activité législative demeurant soutenu depuis des années. Du coup, les assemblées sont plus ou moins contraintes de légiférer beaucoup, et vite.

En revanche, concernant la bonne information du Parlement sur les projets de loi qui lui sont soumis, d'appréciables marges de progrès restent à exploiter.

Une avancée appréciable a été réalisée avec les études d'impact, instrument perfectible, certes, mais qui recèle des potentialités significatives. La constitutionnalisation des études d'impact lors de la révision de 2008 représente à cet égard une mesure importante au service de la qualité normative, et il est symptomatique que ces études d'impact soient de plus en plus souvent invoquées lors des débats parlementaires ou par les spécialistes qui s'y réfèrent.

Grâce aux études d'impact, le Parlement devrait pouvoir mieux apprécier la portée normative d'un projet de loi, en tentant d'anticiper l'impact de cette loi sur les acteurs concernés. Comme l'avait analysé le regretté Pr Guy Carcassonne devant votre commission lors du colloque de décembre 2013 : « *Les études d'impact ont déjà rendu des services réels, quoique inférieurs à ce que l'on pourrait espérer. Je nourris le rêve d'une discussion législative qui porterait d'abord sur l'étude d'impact, à l'instar de ce qui se passe au Royaume-Uni avec le système des livres blancs et des livres verts. L'on s'accorderait sur les faits avant d'envisager les remèdes, et, s'ils passent par la loi, l'on s'interrogerait sur le type de loi nécessaire. Tout changerait alors dans la fabrication des normes. Un nombre substantiel de projets ne verraient plus le jour ou bien seraient très différents. Tout le reste s'en déduit. La performance normative y gagnerait en ce que les critères, contradictoirement déterminés, faciliteraient l'évaluation ex post de la loi* ».

Cela étant, même si la présentation d'une étude d'impact est devenue systématique à l'appui de tout projet de loi, beaucoup d'études d'impact sont encore d'une trop médiocre qualité pour pouvoir éclairer sérieusement le débat parlementaire, ce qui continue d'alimenter un certain scepticisme envers cet instrument. C'est le diagnostic qu'a porté notre collègue Alain Richard lors de la table ronde du 16 avril 2013 : « *Nous sommes encore dans la phase d'apprentissage de l'étude d'impact, que certains confondent encore avec un gros exposé des motifs ne mentionnant que les données de fait et d'information allant dans le sens de la loi* ».

L'une des pistes de réflexion pour améliorer la qualité des lois et de leurs mesures d'application serait donc, en amont, de perfectionner les études d'impact.

A. UN PROCÉDÉ EN VOIE DE PERFECTIONNEMENT

Comme le soulignait une circulaire du Premier ministre du 26 août 2006 citée par le Guide de légistique diffusé par Légifrance, « *la procédure de l'étude d'impact constitue l'un des outils majeurs des politiques mises en œuvre pour améliorer la qualité de la réglementation* ». Depuis lors, les études d'impact n'ont cessé de monter en puissance, notamment avec leur constitutionnalisation lors de la révision constitutionnelle de 2008.

Pourtant, le procédé rencontre un large consensus, même s'il reste l'objet de critiques, non pas sur l'opportunité de ces études, mais sur leur qualité intrinsèque qui, en l'état, n'est pas encore toujours très convaincante.

Dans son tout récent *Rapport public 2013*, le Conseil d'État, qui vient de consacrer d'intéressants développements aux études d'impact, conclut lui aussi à leur « *nécessaire amélioration* » ; rappelant que « *la planification du travail gouvernemental doit permettre [...] de saisir le Conseil d'État dans un délai raisonnable et proportionné à la longueur et à la complexité des textes* » et ajoutant à ce propos que « *les sections administratives ont ainsi pu relever le caractère tardif de certaines saisines, la multiplication de saisines rectificatives et l'absence anormale de chiffrage de mesures proposées* », le Conseil reconnaît que « *même si des progrès notables sont à mettre au crédit des administrations, la qualité des études d'impact ou, s'agissant des lois de finances comme des lois de financement de la sécurité sociale, des évaluations préalables, doit encore être sensiblement améliorée pour répondre aux exigences de l'article 8 de la loi organique [...] du 15 avril 2009* » (selon lequel les études d'impact doivent comporter une « *évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales* » des projets de loi).

Le Conseil d'État rappelle en outre qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, il avait estimé « *que les études d'impact de certains articles devaient être complétées pour mieux apprécier l'impact des réformes envisagées* », les cas d'insuffisances étant de trois ordres : insuffisances dans l'exposé des objectifs de la réforme envisagée, dans l'exposé des raisons des choix retenus ou dans l'évaluation des conséquences du texte sur le nouvel ordonnancement juridique qui en résultera ; le Conseil indique cependant avoir constaté une prise de conscience ainsi que l'établissement d'un dialogue avec le Gouvernement s'agissant de la nécessaire amélioration des études d'impact.

1. Le dispositif actuel d'élaboration des études d'impact

Les études d'impact ont pour but d'aider à ses différentes phases d'élaboration les décideurs en charge d'un projet de loi ou de règlement à faire des choix efficaces, sur la base du constat de la situation de départ et d'une projection des effets des mesures prévues. L'analyse qui en résulte permettra ainsi de dégager les meilleures options et d'évaluer les avantages et les inconvénients de la législation ou de la réglementation envisagée.

La confection des études d'impact a longtemps reposé sur de simples instructions du Premier ministre. Néanmoins, la loi organique n° 2009-403 en date du 15 avril 2009, prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution -tel qu'introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008- a rendu obligatoire la rédaction d'études d'impact pour certains projets de loi.

a) Le champ d'application des études d'impact

Sont concernés les projets de loi ordinaire, de loi organique et de loi de programmation autres que les projets de loi de programmation des finances publiques, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, ainsi que les projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'un traité ou accord international en application de l'article 53 de la Constitution. N'entrent donc pas dans le champ d'application de cette obligation les projets de loi visant à ratifier une ordonnance -à moins qu'ils ne comportent des dispositions nouvelles allant au-delà de la rectification d'erreurs matérielles dans le texte de l'ordonnance ou d'ajustements de cohérence juridique- les projets de lois de programmation des finances publiques, les projets de loi de règlement et les projets de loi prorogeant les états de crise.

Par ailleurs, ne sont pas concernées les propositions de lois parlementaires.

S'agissant des projets d'actes réglementaires, il n'existe pour l'heure aucune obligation constitutionnelle générale de les assortir d'une étude d'impact. Tout au plus, certains projets d'actes réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales sont-ils soumis, en vertu de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales, à l'avis de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Cette dernière, aux termes de l'article R. 1213-3 dudit code, établit « *un rapport de présentation et une fiche d'impact financier faisant apparaître les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les collectivités territoriales* ». La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 ayant remplacé la CCEN par un organe nouveau, le Conseil national d'évaluation des normes (cf supra), la nouvelle instance se substitue à la précédente tout en disposant de pouvoirs accrus. Ainsi, outre les projets de textes réglementaires, le Gouvernement pourra ainsi saisir le CNEN de tous les projets de loi ayant une incidence technique et financière sur les collectivités territoriales.

Par ailleurs, ses avis seront élevés au rang de l'étude d'impact. Un modèle de fiche a d'ailleurs été annexé à la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales.

Cette circulaire du Premier ministre prévoit également, en ce qui concerne les entreprises, que tous les projets de textes susceptibles d'avoir une incidence sur les petites et moyennes entreprises ainsi que sur les entreprises du secteur industriel fassent l'objet d'une étude d'impact circonstanciée.

Il résulte enfin du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006, que la création d'une commission administrative à caractère consultatif est précédée par la réalisation d'une étude d'impact, permettant de s'assurer que « *la mission impartie à la commission répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une commission existante* ». Cette règle devrait prendre une importance nouvelle avec le mouvement engagé depuis deux ans en vue de réduire (par suppression sèche ou par fusion) le nombre des commissions administratives consultatives jugées moins nécessaires par le CIMAP (cf. supra).

b) La démarche

L'article 8 de la loi organique énumère de manière assez détaillée les informations attendues dans une étude d'impact. L'élaboration de l'étude s'effectue en plusieurs étapes sur lesquelles il n'est pas utile de revenir, cette question ayant déjà fait l'objet d'une présentation exhaustive dans le précédent rapport annuel de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois ; tout au plus, peut-on en récapituler les grandes lignes, telles qu'elles sont mentionnées dans le *Guide de légistique* diffusé sur le site Internet Légifrance :

- présentation des motifs du recours à une nouvelle législation (diagnostic et nécessité de légiférer) ;
- définition des objectifs poursuivis par le projet de loi ;
- recensement des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles ;
- état récapitulatif des consultations menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- analyse d'impact proprement dite, c'est-à-dire des incidences de toute nature, globales et catégorielles (sur les personnes physiques ou morales concernées et pour les différentes administrations publiques ayant à connaître de la matière, etc...) ;
- détail des conditions de mise en œuvre de la réforme, dans le temps et dans l'espace.

2. Des faiblesses bien identifiées

En constitutionnalisant les études d'impact en 2008, la France s'est positionnée dans les premiers rangs européens en ce qui concerne l'évaluation « *ex ante* » des projets de loi. Comme le notait un rapport établi en 2010 par l'OCDE (*Mieux légiférer en Europe*), « *la constitutionnalisation de ces analyses constitue une première par rapport aux autres pays* ». Pour autant, même si ces études d'impact « *ont déjà rendu des services réels* », ceux-ci restent inférieurs « *à ce que l'on aurait pu espérer* », comme le déplorait en avril 2013 le regretté Professeur Guy Carcassonne lors du Forum sur l'application des lois organisé par la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

a) Des analyses de qualité inégale

Dans leur ensemble, les rapports et les études disponibles sur les analyses d'impact débouchent sur un constat unanime : celles-ci sont de qualité inégale, bon nombre d'entre elles ne satisfaisant pas aux prescriptions de la loi organique. Exemple particulièrement illustratif de ces insuffisances, les méthodes de calcul retenues par les rédacteurs de l'étude ne sont quasiment jamais indiquées.

Pour certains publicistes, cette hétérogénéité tiendrait à plusieurs facteurs, notamment une forte différence d'attitude selon le ministère en charge de la rédaction de l'étude (les ministères dotés d'une grande culture en matière d'évaluation économique ou de statistiques produiraient des études de meilleure qualité) ou selon la sensibilité politique du texte (les analyses portant sur des textes sensibles se révélant de moindre qualité que celles portant sur des textes techniques peu clivants).

En fait, ces éléments d'explication ne sauraient fonder une typologie générale : ils doivent être rapportés à l'ensemble du contexte normatif (le sujet du projet de loi) et aux procédures entourant la rédaction de chaque impact (les délais assignés aux rédacteurs, les moyens mis à leur disposition, etc...). À cet égard, le procédé est sans doute encore trop récent en France pour qu'il puisse en être tiré dès à présent des enseignements définitifs.

b) Des analyses parfois trop empreintes de subjectivité

Si tous les ministères ont bien intégré le fait que la rédaction des études d'impact est une obligation impérative, la finalité réelle de cet instrument ne paraît pas encore toujours bien comprise. Plusieurs ministères semblent en effet voir dans les analyses d'impact, une sorte d'« exposé des motifs enrichi », pour reprendre les termes de la circulaire du Premier ministre en date du 15 avril 2009, relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle. Or, tel n'est pas l'objectif de ces études, qui reposent principalement sur des considérations objectives en vue d'éclairer la décision, et non sur un argumentaire politique.

Comme le souligne l'OCDE, une étude d'impact sert à ajuster le dispositif qui sera retenu. Elle doit donc apparaître comme un instrument d'aide à la décision, expliquant de quelle manière gérer efficacement le sujet et proposant différentes options, parmi lesquelles celle de ne pas légiférer ou celle de passer plutôt par la voie réglementaire pour répondre au problème posé.

En fait, cette conception des études d'impact peine à s'imposer en France, pays dans lequel la recherche d'instruments alternatifs à la norme ne fait guère partie de la culture administrative et politique dominante, la loi étant trop souvent considérée comme la seule réponse valable à un problème donné.

Cela étant, si l'étude d'impact est avant tout un document objectif en principe dénué de toute subjectivité, elle ne saurait se prononcer sur l'opportunité d'une réforme ; elle pourra tout au plus encadrer par des prescriptions techniques une loi ou un règlement pris au regard de considérations politiques. Sa finalité fondamentale est d'aider les décideurs à opérer des choix plus efficaces, non pas de leur imposer des solutions.

c) Des analyses trop peu quantifiées

Beaucoup d'études d'impact ne sont pas assez quantifiées. Or, la fonction première de l'étude d'impact est de fournir une évaluation préalable de la réforme envisagée, aussi complète, objective et factuelle que possible.

Dans cette optique, des évaluations mieux chiffrées, même sommaires, marqueraient un progrès certain par rapport à la situation actuelle. Cette approche permettrait de s'assurer que l'étude d'impact n'est pas un exposé des motifs déguisé et fournirait les premières bases à l'évaluation de la loi une fois que celle-ci sera entrée en vigueur.

d) L'absence de pouvoir de sanction effectif du Parlement

Aux termes de l'article 39 de la Constitution, « *les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ». La première assemblée saisie est donc en droit de refuser l'inscription d'un projet de loi à son ordre du jour, si les règles relatives aux études d'impact déterminées par la loi organique du 15 avril 2009 ont été méconnues.

En session, la Conférence des Présidents doit se prononcer dans un délai de dix jours à compter du dépôt du projet de loi ; si le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour précédant le début de la session suivante. Si aucun accord n'est trouvé entre le Gouvernement et la Conférence des Présidents sur la conformité de l'étude d'impact, le Président de l'assemblée saisie ou le Premier ministre peut saisir le Conseil Constitutionnel, qui devra rendre dans un délai de huit jours une décision motivée et notifiée aux Présidents des assemblées et au Premier ministre (décision publiée au journal officiel).

Sur le plan juridique, le Parlement paraît ainsi disposer des moyens adéquats pour faire respecter l'obligation constitutionnelle de fournir des études d'impact de qualité, mais l'efficacité réelle de ce dispositif semble plus aléatoire, car la mise en œuvre d'un mécanisme aussi lourd semble assez peu concevable, surtout à l'Assemblée nationale dans un contexte de solidarité forte entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire.

De surcroît, cette procédure, si contraignante soit-elle, pourrait facilement être contournée en cas de difficulté majeure, car les études d'impact ne concernent que les projets de loi, et non les propositions de lois émanant des membres du Parlement. Du coup, si les circonstances politiques l'exigeaient, le Gouvernement aurait toujours la faculté de s'exonérer de l'obligation d'étude d'impact en obtenant d'un parlementaire de sa majorité qu'il dépose une proposition de loi reprenant le texte du Gouvernement.

3. Comment améliorer la qualité des études d'impact ?

Depuis la réforme constitutionnelle rendant obligatoire l'élaboration des études d'impact sur certains projets de loi, la rédaction de telles analyses semble être entrée dans les mœurs des différents ministères. Le principal problème n'est donc plus de s'assurer que les ministères élaborent des études d'impact, mais que ces analyses offrent des garanties -minimum- de qualité. Plusieurs constitutionnalistes ont émis des propositions dans ce sens, par exemple lors d'auditions organisées par le Sénat ou l'Assemblée Nationale.

a) Une fausse bonne idée : la création d'un comité indépendant dédié aux études d'impact

Certains pays européens, parmi lesquels l'Allemagne et le Royaume Uni, ont recours pour leurs études d'impact, aux services d'autorités indépendantes. Ces autorités peuvent se concevoir de deux façons : soit elles ont la responsabilité d'établir l'étude d'impact, soit elles la valident une fois que l'étude aura été réalisée par l'administration.

La première formule consisterait à créer une autorité indépendante en charge de la rédaction des études d'impact. Au premier examen, cette solution peut sembler séduisante, en donnant l'assurance que les études d'impact seront élaborées par des experts présentant de bonnes garanties d'indépendance. Pourtant, un tel mécanisme ne serait pas exempt de défaut.

Tout d'abord, en termes d'expertise, il n'apporte qu'une mince valeur ajoutée, dans la mesure où les experts compétents pour juger de l'impact d'une norme sont généralement les mêmes que ceux consultés par les auteurs du texte. Par ailleurs, « *la démarche de réforme législative reste foncièrement politique* », comme l'a fait observer à juste titre le Secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes, lors de son audition le 19 février 2014 par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative. En effet, un projet de loi résulte avant tout de considérations politiques. Il n'est donc pas concevable de faire une distinction trop stricte entre l'aspect scientifique et l'aspect politique, en confiant uniquement à des experts indépendants la rédaction de l'étude d'impact. Cette démarche serait par trop étrangère à la culture politique de notre pays, où chaque ministre a la responsabilité première de la préparation des textes qu'il présente.

Une seconde piste de réflexion consisterait à confier à un organisme indépendant, non pas la rédaction des études d'impact, mais simplement le contrôle de leur qualité. C'est précisément le système retenu par plusieurs pays de l'OCDE, parmi lesquels le Royaume Uni avec son *Regulatory Policy Committee (RPC)* ou la République Tchèque. Une telle configuration cadre mieux à l'objectif premier des analyses d'impact, en les plaçant sous contrôle d'un organisme certificateur permettant d'éviter ou de corriger les erreurs méthodologiques.

Reste que confier à un tiers le contrôle de l'étude d'impact ne serait pas non plus sans poser quelques difficultés, aussi bien d'un point de vue financier (la mise en place de telles structures est fort coûteuse qu'au regard de la logique de simplification, qui milite pour le raccourcissement des circuits décisionnels et pour l'allègement des procédures, y compris dans le cadre du processus d'élaboration des lois et de leurs mesures d'application.

Un comité exclusivement dédié au contrôle des études d'impact -sans même évoquer le syndrome de l'usine à gaz- irait à l'encontre du mouvement général de réduction du nombre des structures consultatives.

Entre ces formules maximalistes, des suggestions intermédiaires ont été évoquées. Il serait envisageable, par exemple, de tirer meilleur parti des structures existantes en confiant la certification de certaines études complexes à des organismes tels que l'INSEE ou l'INED, dont les garanties d'impartialité scientifique ne sont pas sujettes à caution.

De même, à partir du moment où tous les projets de loi sont soumis à l'avis du Conseil d'État, et que cette instance dispose d'une grande expertise dans l'évaluation des politiques publiques, il ne serait pas absurde de l'associer plus étroitement à l'élaboration des études d'impact. Dans le même sens, la Cour des comptes pourrait également être mise à contribution sur les études relevant de son domaine de compétence.

Enfin, le Conseil national d'évaluation des normes pourrait lui aussi exercer une mission de contre-expertise sur les études d'impact concernant les projets de lois et de textes réglementaires applicables aux collectivités territoriales, à la condition toutefois qu'il « *prenne l'importance que le législateur souhaitait lui donner et qu'il se dote de quelques moyens* », comme l'a remarqué Remi Bouchez, ancien commissaire à la simplification, lors de son audition à l'Assemblée nationale le 20 février 2014 par la mission d'information sur la simplification législative.

b) Développer la consultation publique dans le cadre des études d'impact

Une étude d'impact efficace propose des solutions alternatives à la réglementation envisagée. Par conséquent, afin de s'assurer que l'ensemble des hypothèses a été correctement pris en compte, il est souhaitable que les différents acteurs de la sphère publique aient pu se prononcer sur le projet de texte en question.

À cette fin, l'ancien Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, Jean-Luc Warsmann, avait émis plusieurs recommandations dans son rapport de mission sur la simplification du droit. On y relève, en particulier, une proposition tendant à mettre en ligne l'avis des personnes intéressées et les résultats de la consultation de toutes ces personnes.

L'intégration des consultations publiques dans le processus des études d'impact a trouvé sa traduction dans la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, dont l'article 8 prévoit que les études d'impact exposent avec précision « *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État* » : cette disposition est assez innovante dans la mesure où jusqu'à présent, la consultation publique et l'étude d'impact ont toujours été considérées comme des processus distincts.

Mais la loi organique ne concernant que certains projets de lois, il serait envisageable d'aller plus loin en développant la consultation publique sur les textes réglementaires. Le Secrétaire général du gouvernement, Serge Lasvignes, a d'ailleurs lui-même suggéré, lors de son audition du 18 décembre 2012, organisée par votre commission, d'enrichir la consultation publique en mettant en ligne « *le plus grand nombre possible d'études d'impact sur les projets de décrets importants* ».

4. Une source d'information à mieux exploiter : les études d'impact de l'Union européenne

La transposition des directives de l'Union Européenne pose un certain nombre de problèmes normatifs qui résultent souvent d'une remontée en surface de divergences sous-jacentes non résolues lors des négociations entre les États membres, ou de l'obscurité -intentionnelle ou pas- de certains textes au fil des cycles de négociation successifs.

Une des principales difficultés vient du fait que les responsables politiques en charge de la négociation européenne ne sont pas suffisamment en relation avec les responsables techniques qui, en aval, auront mission de transposer les textes communautaires. Les administrations internes des États membres sont ainsi bien souvent mal préparées à la réception des directives dans le cadre national.

Pour dévier cette difficulté, l'OCDE préconise que les États membres aient d'avantage recours aux analyses d'impact réalisées au niveau de l'Union sur les textes européens. Comme l'observe l'OCDE, ces études sont en effet de bonne qualité et la Commission « *alloue des moyens considérables au développement de ces travaux* », les principes méthodologiques adoptés par la Commission pour les études d'impact demeurant encore à l'heure actuelle un modèle pour différents États-membres de l'Union. En plus de procéder à un véritable bilan coût/avantage, ces analyses n'hésitent pas à évoquer des alternatives à la réglementation envisagée.

Aussi pourrait-il être utile de s'y référer plus systématiquement, soit pour y chercher des compléments d'information concernant l'impact de tel ou tel projet de loi de transposition, soit plus généralement comme modèle méthodologique pouvant guider l'élaboration des études d'impact sur des projets de loi, y compris sans lien avec les matières du ressort de l'Union européenne.

5. Vers l'institutionnalisation d'un débat parlementaire sur les études d'impact du Gouvernement ?

En vue de renforcer la portée des études d'impact, une suggestion des plus intéressantes a été formulée en février 2011 par Manuel Valls, alors qu'il était encore député de l'Essonne, dans le cadre du Forum des idées sur les institutions.

Le Premier ministre avait alors présenté, parmi une cinquantaine de propositions visant à « rénover » les institutions de la V^{ème} république, l'idée « d'organiser un débat parlementaire sur les études d'impact du gouvernement » (proposition n° 3), qu'il développait dans ces termes : « la révision de 2008 a créé l'obligation à la charge du gouvernement d'accompagner ses projets de loi d'études d'impact. Pour valoriser cet outil essentiel et déjouer les tentatives d'affichage, il convient d'organiser un débat parlementaire sur ces études en début de procédure législative ».

Si, au cours du débat législatif, les parlementaires peuvent déjà évoquer la teneur ou la qualité d'une étude d'impact du Gouvernement -pratique qui tend du reste à devenir courante- il pourrait en effet être intéressant de systématiser un tel débat, voire de l'institutionnaliser, car il permettrait aux parlementaires de mieux cerner les effets concrets du dispositif proposé par le Gouvernement, donc de s'assurer de la qualité normative du projet de loi soumis à leur examen.

B. DE L'AIDE À LA DÉCISION À L'OUTIL D'ÉVALUATION

Si l'étude d'impact éclaire la décision du Parlement avant le vote d'un projet de loi, force est de reconnaître que les assemblées sont actuellement assez mal armées dans l'exercice d'évaluation qui, une fois la loi votée, consistera à s'assurer, le moment venu, qu'elle remplit bien les objectifs qu'on en attendait. Or, les études d'impact pourraient également se révéler utiles dans cette phase.

1. L'introduction dans l'étude d'impact de critères d'évaluation « ex post »

L'une des pistes de réflexion évoquée à plusieurs reprises lors des travaux de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois consisterait en effet à inclure dans les études d'impact les critères d'évaluation du projet de loi concerné. Comme le soulignait le Président David Assouline lors du colloque du 5 décembre 2013 sur la qualité de la loi, « cela permettrait d'intégrer la démarche d'analyse qualitative dès le début de la procédure législative, marquant un progrès significatif par rapport à la situation actuelle où nos évaluations s'opèrent toujours en aval ».

Les critères ainsi posés donneraient au Parlement des bases stables et quantifiées pour vérifier si, au terme d'un délai préalablement déterminé, les objectifs développés dans l'exposé des motifs de la loi et dans l'impact du texte ont bien été atteints. Dans l'hypothèse d'un « défaut de fabrication normative » -c'est-à-dire au cas où les objectifs du texte se révéleraient inatteignables ou si son impact réel différait fortement des prévisions initiales- le législateur serait ainsi mieux à même de reconsidérer la législation en cause, soit en modifiant le dispositif défaillant, soit en y apportant les correctifs adéquats.

Reste que le Parlement français ne dispose encore que de peu d'outils lui permettant d'évaluer lui-même et avec fiabilité l'impact des différents projets sur lesquels il est amené à se prononcer ; il serait encore plus démuné pour apprécier la pertinence de critères d'évaluation *ex post* que les experts du Gouvernement pourraient soumettre à son appréciation.

Pour tenter de combler ce handicap, faut-il aller jusqu'à permettre à un ou plusieurs parlementaires de discuter de la pertinence des critères d'évaluation proposés par le Gouvernement, voire d'associer des députés et des sénateurs à l'élaboration de l'étude d'impact, de manière à renforcer la validité des critères retenus ?

Cette question, qui se pose dans des termes assez similaires à celle de l'éventuelle association de membres des assemblées parlementaires à l'écriture des règlements d'application, est loin de faire l'unanimité.

En tout état de cause, une telle démarche risquerait de politiser inutilement un exercice qui doit, au contraire, être aussi neutre que possible. Par ailleurs, comme l'a relevé le Président David Assouline, elle aurait pour inconvénient de porter atteinte « *au principe de séparation des pouvoirs et à la répartition constitutionnelle des rôles entre le législateur -c'est-à-dire le Parlement- et le pouvoir réglementaire - c'est-à-dire le gouvernement* ».

2. De l'étude d'impact au bilan d'évaluation, un continuum naturel

Si les études d'impact sont des analyses réalisées en amont du processus législatif, elles peuvent néanmoins aider, en aval, à l'établissement de bilans d'évaluation. De ce fait, il est assez logique que les évaluations *a posteriori* soient mises en perspective des études d'impact réalisées *ex ante*. Comme l'a parfaitement résumé Serge Lasvignes lors du colloque du 5 décembre 2013 sur la qualité de la loi, l'étude d'impact évolue entre deux bornes, « *l'une en amont et l'autre en aval du processus législatif, qu'il convient de mettre plus directement en relation afin de mieux évaluer la façon dont nous adoptons les textes* ».

Sur le plan de la qualité des lois, maintenir un *continuum normatif* entre le travail d'avant-vote et l'évaluation des législations en vigueur offre de nombreux avantages : il permet, en particulier, de vérifier rétrospectivement la pertinence et la sincérité des études d'impact présentées à l'appui des projets de loi -et d'en tirer les conséquences en cas d'écarts notables- tout en s'assurant que les dispositifs en vigueur répondent bien aux attentes ayant justifié leur adoption. Telle est, d'ailleurs, la logique forte sur laquelle se fondent, depuis sa création, les travaux de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, car parallèlement à son travail d'inventaire sur les textes réglementaires d'application des lois, il lui paraît essentiel de vérifier comment s'appliquent concrètement les lois en vigueur.

Si beaucoup de pays de l'OCDE sont dotés de mécanismes d'évaluation *a posteriori*, encore assez peu -moins de la moitié, semble-t-il-, procèdent à un rapprochement plus ou moins méthodique entre les estimations prévisionnelles et les résultats constatés sur la base des critères insérés dans l'étude d'impact (ou dans le document prévisionnel en tenant lieu).

En France, cette démarche semble encore très balbutiante. En compensation, plusieurs instances institutionnellement chargées de veiller à la bonne mise en œuvre d'une réglementation déterminent, à cet effet, des critères d'évaluation, une fois cette réglementation mise en application.

C'est la méthodologie suivie, par exemple, pour l'élaboration de certains rapports présentés par les inspections générales des ministères, par le Conseil d'État ou par la Cour des comptes. Toutefois, les travaux réalisés par ces instances -notamment par la Cour des comptes- portent davantage sur des politiques publiques au sens large que sur telle ou telle législation particulière. Ils ne représentent donc qu'un apport modeste au travail d'évaluation législative proprement dite.

De son côté, le législateur français prévoit donc bien souvent, au moment du vote d'une loi, la remise, après un certain temps, d'un rapport au Parlement, dont l'objet sera précisément de faciliter son travail en aval, en l'éclairant sur le bilan concret de mise en œuvre de cette loi. Mais la technique du rapport bute sur deux obstacles significatifs : d'une part, beaucoup des rapports demandés par le Parlement ne lui sont purement et simplement jamais remis (comme le montrent les statistiques figurant dans la première partie du présent rapport) ; d'autre part, ceux qui lui sont remis se révèlent d'une utilité assez variable, certains d'entre eux fournissant des informations peu exploitables ou faisant état de considérations générales sans grand intérêt.

En outre, le procédé a un revers : les parlementaires reçoivent, chaque année, tant de rapports, qu'il leur est pratiquement impossible d'y consacrer une attention suffisante ;

Plusieurs autres pistes ont été évoquées pour faciliter et renforcer le travail d'évaluation *a posteriori*. Une d'entre elles consisterait à créer un nouveau document d'évaluation, qui, symétriquement aux études d'impact, porterait uniquement sur l'évaluation de la législation en aval.

Mais, là encore, un tel système alourdirait encore les procédures, là où il semble opportun de les alléger. C'est, en tout cas, l'avis exprimé par Rémi Bouchez lors de sa récente audition devant la mission de simplification de l'Assemblée nationale ; estimant que les évaluations *a posteriori* basculent insensiblement « *de la question du flux vers celle du stock* », l'ancien commissaire à la simplification a estimé préférable de privilégier et d'améliorer les études d'impact préalables avant de réfléchir à la généralisation d'un document *ex post* ; tout au plus, certaines études d'impact *a posteriori* pourraient être cantonnées à un segment du droit ou à un angle d'attaque, afin « *d'en faire la revue de détail et d'essayer, par la concertation, de le simplifier et de l'améliorer* », démarche plus efficace « *que de centrer l'analyse sur un seul dispositif ou d'engager, comme par le passé, des exercices de simplification tous azimuts donnant lieu à de lourds travaux interministériels et à des textes fleuves* ».

*

* *

Quoi qu'il en soit, si la bonne méthode reste sans doute à inventer, le Parlement ne peut pas faire l'impasse sur l'approfondissement du contrôle qualitatif de la législation en vigueur car il y va de la bonne application des lois.

Dans ce domaine -comme dans d'autres- **la meilleure formule passera certainement par une économie de moyens, si possible en tirant un meilleur parti des instruments déjà disponibles, plutôt qu'en alourdissant les procédures existantes** par la création d'instruments nouveaux et compliqués.

Le Sénat, pour ce qui le concerne, a déjà fait un pas important dans cette direction avec la création de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

QUATRIÈME PARTIE : LES BILANS DES COMMISSIONS PERMANENTES

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
--

① BILAN STATISTIQUE

Le rapport établi cette année par la commission des affaires économiques sur l'application des lois dont elle assure le suivi prend en compte vingt-six lois. L'étude de certains textes trop anciens n'étant plus jugée pertinente, le bilan 2014 mesure l'application de lois promulguées depuis 2003 et jusqu'au 30 septembre 2013, soit de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom à la loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

Comme en 2013, 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 2014 entrent donc dans le champ d'étude du présent bilan.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Sur les vingt-six lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, neuf sont totalement applicables.

On remarque que trois des lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013, étudiées de ce fait pour la première fois cette année dans le bilan de la commission, sont d'ores et déjà totalement applicables :

- La loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, promulguée après engagement de la procédure accélérée, a fait l'objet d'un premier décret dès la fin du mois de décembre 2012 pour fixer les modalités d'application de l'article L. 410-5 du code de commerce (décret n° 2012-1459 relatif aux accords annuels de modération de prix de produits de grande consommation de l'article L. 410-5 du code de commerce). En revanche, les autres mesures réglementaires attendues n'ont été prises qu'à partir de juillet 2013. Les ordonnances toujours attendues à l'article 19 - concernant les mesures étendant à Wallis-et-Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative introduites au livre IV du code de commerce depuis l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce, ou les dispositions de nature législative spécifiques à la lutte contre les marges abusives et les abus de position dominante -, à l'article 25 -visant à étendre et adapter la législation relative aux allocations logement à Saint-Pierre-et-Miquelon- et à l'article 27 -concernant Mayotte- peuvent encore être prises d'ici le 21 mai 2014. Enfin, l'ordonnance prévue à l'article 28 -visant à étendre et adapter à la Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives relatives aux compétences énumérées au 4° du III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie contenues, d'une part, dans le code civil et le code de commerce et, d'autre part, relatives à l'exonération de la garantie des vices cachés en matière de vente d'immeuble, aux clauses abusives, à l'indemnisation des victimes d'accidents, aux sociétés d'exercice libéral et aux sociétés de participations financières de professions libérales, à la publicité foncière et aux clauses pénales - n'est, quant à elle, plus attendue.

Les vœux exprimés par la Nouvelle-Calédonie dépassant le champ prévu par l'article 28, le Gouvernement a en effet publié, en application de l'article 74-1 de la Constitution, l'ordonnance n° 2013-516 du 20 juin 2013 portant actualisation du droit civil applicable en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

- 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 de la construction et de l'habitation.

Si aucune mesure réglementaire prévue par la loi, et intervenant dans le calcul du taux d'application, n'est plus attendue, deux rapports sur les six prévus par le texte n'ont toujours pas été déposés. Le rapport prévu à l'article 1^{er} de la loi, 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, devait être remis au Parlement dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, soit au plus tard le 18 janvier 2014.

- La **loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction**, promulguée après engagement de la procédure accélérée, est, comme toute loi d'habilitation, directement applicable.

À l'exception de l'ordonnance prévue par la division 8° de l'article 1^{er}, le Gouvernement a pris toutes les mesures destinées à l'aider dans l'exécution de son programme avant l'expiration du délai d'habilitation - l'ordonnance n° 2013-638 relative au contentieux de l'urbanisme, visant à accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et à prévenir les contestations dilatoires ou abusives, a notamment été publiée dès le 18 juillet 2013. L'ordonnance visant à modifier les règles relatives aux délais de paiement applicables aux marchés de travaux privés mentionnés au 3° de l'article 1779 du code civil, afin de faciliter la gestion de la trésorerie des professionnels du secteur du bâtiment et des travaux publics, qui devait être publiée au plus tard le 2 janvier 2014, ne sera pas prise, ses dispositions ayant finalement été adoptées par voie d'amendement dans la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (division VII de l'article 123).

Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 11 décembre 2013, permettant ainsi, conformément au délai de cinq mois prédéterminé par l'article 3 de la loi d'habilitation, que les quatre ordonnances qu'il concerne (ordonnances n° 2013-888, n° 2013-638, n° 2013-889 et n° 2013-890) ne deviennent pas caduques.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a procédé, dans son article 172, à la ratification de six des sept ordonnances prévues par la loi n° 2013-569 (sans compter celle dont les dispositions ont été adoptées dans la loi relative à la consommation). L'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire, dont le délai de ratification court jusqu'au 20 juillet 2014, n'a pas encore été ratifiée.

La **loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement** est, bien qu'aucune mesure réglementaire n'ait été prise en application de ses dispositions depuis le précédent bilan, considérée comme totalement applicable pour la première fois cette année. L'article 34 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ayant réécrit l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 qui faisait référence à l'observatoire des logements indignes, le décret en Conseil d'État prévu par l'article 60, ultime mesure attendue par la loi n° 2006-872, n'a donc plus de fondement.

La **loi n° 2012-325 du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique**, totalement inapplicable lors de la rédaction de notre précédent bilan d'application des lois, voit cette année son taux d'application atteindre 100 %. Au printemps 2013, les ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture annonçaient une publication de l'unique mesure attendue par le texte, destinée à fixer les conditions d'application de l'article L. 426-3 du code de l'environnement, avant l'été. Il faudra pourtant attendre le 27 décembre 2013 pour que soit publié le décret en Conseil d'État n° 2013-1221 relatif à l'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier aux cultures et aux récoltes agricoles.

Enfin, quatre 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° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques** fut à l'origine de la publication, au cours des douze derniers mois, de plusieurs textes réglementaires qu'elle ne prévoyait pas : le décret en Conseil d'État n° 2013-690 du 30 juillet 2013 relatif au transport de personnes avec conducteur, le décret simple n° 2013-691 du 30 juillet 2013 relatif au transport par voitures de tourisme avec chauffeur, l'arrêté du 30 juillet 2013 relatif à la justification de la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur et le décret n° 2013-1251 du 27 décembre 2013 relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur.

Mais quatre rapports, prévus à l'article 11 (sur les difficultés de mise aux normes rencontrées par les établissements hôteliers en application de l'arrêté du 24 juillet 2006 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (petits hôtels)), 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° 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** prévoyait, dans son article 17, que le rapport public de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, établi tous les deux ans, comporterait un volet spécifique sur la mise en œuvre de ladite loi.

- 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** prévoyait, dans son article 4, la remise annuelle au Parlement d'un rapport 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, 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 ledit rapport.

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

Dix-sept lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques sont partiellement applicables. Leurs taux d'application varient de 12 % à 97 %.

Une des dix-sept lois partiellement applicables est une loi dont la commission des affaires économiques étudie pour la première fois le bilan d'application en 2014. 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**, bien que promulguée après engagement de la procédure accélérée, n'est applicable qu'à hauteur de 20 %.

Un décret en Conseil d'État est toujours attendu afin que soit fixée 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 mentionné à l'article L. 321-10 du code de l'énergie. En outre, trois arrêtés sont toujours attendus à l'article 17 - pour définir notamment la méthode de calcul du montant des garanties de capacité mentionnées à l'article L. 335-5 du code de l'énergie - et à l'article 28 - pour fixer la consommation de référence au-delà de laquelle le prix au mètre cube peut être modulé dans le cadre de l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau et pour fixer 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 dans le cadre de l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau. Par ailleurs, il est à noter que le rapport sur la création d'un service public d'aide à la réalisation de travaux d'efficacité énergétique des logements résidentiels n'a toujours pas été remis au Parlement, alors qu'il devait l'être au plus tard à la mi-janvier 2014.

Parmi les lois partiellement applicables, seules deux lois déjà étudiées dans le bilan dressé l'année dernière ont été à l'origine, entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014, de la prise de mesures réglementaires attendues. Le décret en Conseil d'État n° 2013-1120 du 4 décembre 2013 relatif aux emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction pris pour l'application de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation était prévu par l'article 8 de la **loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion** afin de fixer la nature et les règles d'utilisation de chaque catégorie d'emplois de ressources. En raison du nombre important de mesures attendues par le texte, le taux d'application de la loi, de 97 % en 2013, demeure inchangé cette année.

Par ailleurs, le décret n° 2013-1276 du 27 décembre 2013 fixant pour l'année 2013 les modalités d'application de l'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles et le décret n° 2013-461 du 3 juin 2013 relatif au compte épargne d'assurance pour la forêt étaient prévus respectivement par l'article 26 et par l'article 68 de la **loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche**, dont le taux d'application passe ainsi de 84 % en 2013 à 85 % cette année.

Exception faite des lois n° 2009-323 du 25 mars 2009 et n° 2010-874 du 27 juillet 2010, il convient donc de souligner, comme le montre le graphique ci-après, qu'**aucune mesure réglementaire n'a été prise, depuis le dernier bilan établi par la commission des affaires économiques, en application des lois partiellement applicables cette année parmi les lois déjà étudiées l'an passé :**

- La **loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom** est toujours applicable à 92 % ;

- La **loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique** est toujours applicable à 92 % ;

- 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** est toujours applicable à 96 % ;

- La **loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales** est, comme en 2013, applicable à 85 %, la dernière mesure réglementaire prise sur ce texte - le décret en Conseil d'État n° 2011-619 du 31 mai 2011 relatif à la santé et à la sécurité au travail à La Poste - ayant été récemment prise en compte dans le calcul du taux d'application à la faveur d'une rectification d'erreur matérielle ;

- La **loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique** est toujours applicable à 88 % ;

- La **loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire** est toujours applicable à 95 % ;

- La **loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie** est toujours applicable à 90 % ;

- La **loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés** est toujours applicable à 50 % ;

- La **loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie** est toujours applicable à 97 % ;

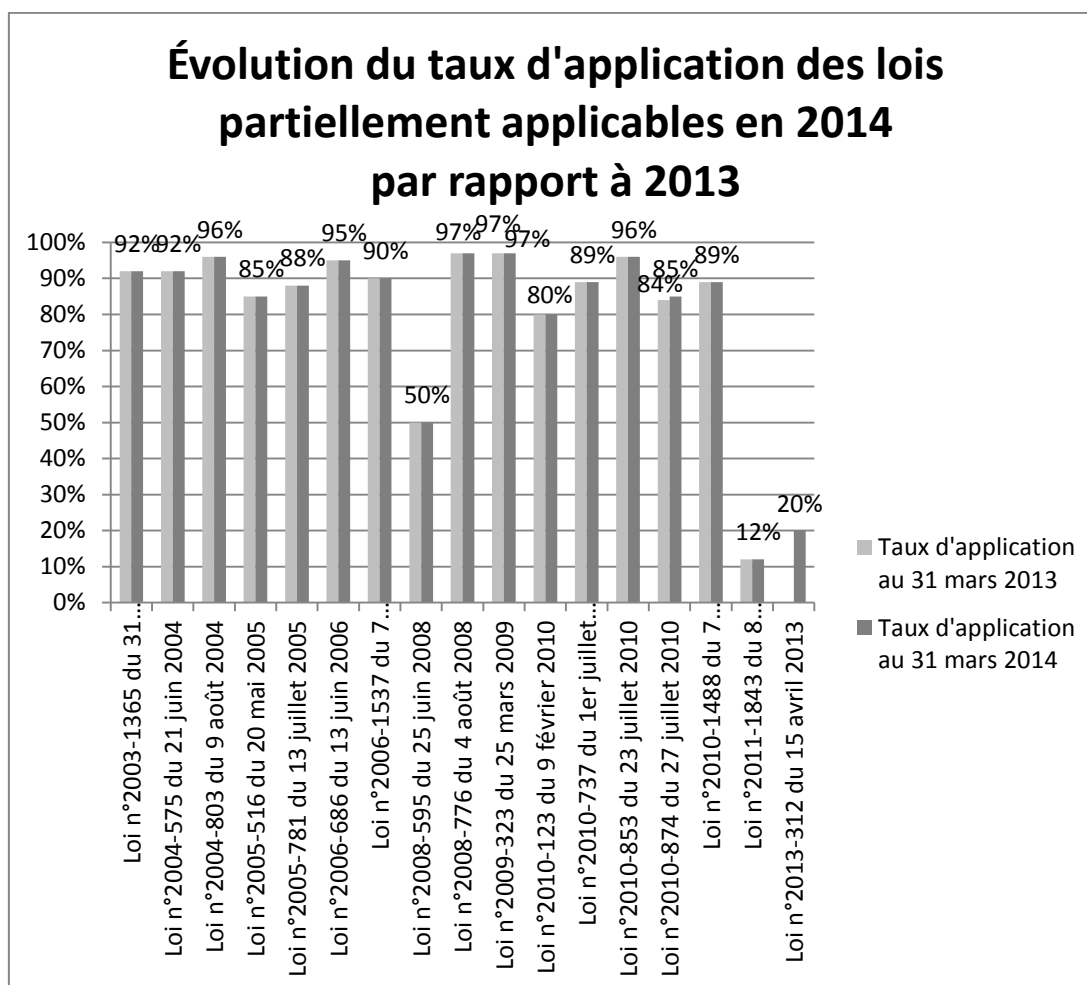
- La **loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales** est toujours applicable à 80 % ;

- La loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation est toujours applicable à 89 %. Outre les quatre mesures toujours attendues sur les trente-cinq prévues par le texte qui interviennent dans le calcul du taux d'application, une ordonnance aurait dû être publiée avant le 1^{er} juillet 2011 (article 63), une autre avant le 1^{er} janvier 2012 (article 27) ;

- La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services est toujours applicable à 96 %, deux mesures réglementaires étant toujours attendues sur les cinquante et une prévues par le texte. Comme précisé dans le bilan d'application établi en 2013, les dispositions de l'article 18 ne donneront pas lieu à la mesure d'application prévue, celle-ci, ne répondant à aucun besoin, ne pouvant pas concrètement avoir matière à s'appliquer ;

- La loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité est toujours applicable à 89 % ;

- La loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale est toujours applicable à 12 %.



C. LES LOIS NON APPLICABLES

Alors que, l'année dernière, une loi - la loi n° 2012-325 du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique - était totalement inapplicable, **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

La loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale est issue de la proposition de loi n° 720 (2009-2010) relative aux certificats d'obtention végétale présentée par M. Christian Demuynck et plusieurs de ses collègues, enregistrée à la Présidence du Sénat le 24 septembre 2010. Il s'agit de l'unique loi d'initiative sénatoriale parmi les vingt-six lois étudiées cette année par la commission des affaires économiques dans son bilan d'application des lois.

Aucune mesure réglementaire concernant cette loi n'ayant été prise depuis le 31 mars 2013, celle-ci n'est, comme l'an dernier, applicable qu'à hauteur de 12 %. Il est regrettable de constater que la seule loi d'initiative sénatoriale soit celle dont le taux d'application est le plus faible. Les décrets encore attendus par ce texte, contesté politiquement, qui vise non seulement à harmoniser le droit national avec le droit européen en matière de propriété intellectuelle sur les semences mais aussi à donner un cadre juridique à la pratique des semences de ferme, 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 vingt-six lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, quatorze 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 les quatre lois étudiées pour la première fois cette année dans le bilan de la commission, car promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013, ont été votées selon la procédure accélérée :

- La **loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer**, totalement applicable. Enregistré à la Présidence de la Haute Assemblée le 5 septembre 2012, le projet de loi a été examiné d'abord au Sénat puis à l'Assemblée nationale.

Le texte élaboré par la commission mixte paritaire le 25 octobre a été soumis aux deux assemblées, qui ont adopté un texte identique ;

- 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**, totalement applicable. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2012, et après un examen en première lecture dans les deux assemblées, le projet de loi a été définitivement adopté par le Sénat le 18 décembre 2012. Le Conseil constitutionnel, saisi le 19 décembre, a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 ainsi que les articles 10, 14, 15 et 16 de la loi contestés par plus de soixante députés ;

- 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**, applicable à hauteur de 20 % seulement au 31 mars 2014, soit près d'un an après sa promulgation ;

- La **loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction**, d'application directe.

Dix 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**. Déjà totalement applicable en 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 2014 ;

- 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, l'arrêté du 14 mars 2014 interdisant la commercialisation, l'utilisation et la culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays L. lignée MON 810), pris en application de l'article 14, a été publié entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014 ;

- La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Seul un texte non prévu, le décret en Conseil d'État n° 2013-688 du 30 juillet 2013 relatif à la centralisation des dépôts collectés au titre du livret A, du livret de développement durable et du livret d'épargne populaire ainsi qu'à la rémunération des réseaux collecteurs du livret A et du livret de développement durable, pris en application de l'article 145, a été publié entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014 ;

- 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 ;

- 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 quatre 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 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. Déjà totalement applicable en 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.

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 ».

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 ».

Sur les vingt-six 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 sur la mise en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer* a été présenté au Parlement le 14 mars 2014, soit près de 16 mois après la promulgation de la loi sur laquelle il porte.

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

	Rapports remis au Parlement entre le 1 ^{er} octobre 2012 et le 31 mars 2014 pour les lois promulguées entre le 1 ^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013 ou remis entre le 1 ^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014 pour les lois promulguées avant le 1 ^{er} octobre 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports dont la remise au Parlement est toujours attendue
Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur l'opportunité de maintenir l'obligation pour les éditeurs de services par voie hertzienne terrestre d'accepter leur reprise sur le câble <p>Rapport prévu par l'article 67.</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	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport triennal sur l'évolution des indicateurs <p>Rapport prévu par l'article 1er.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur la neutralité du dispositif d'adossement à l'égard des assurés sociaux relevant du régime général et des régimes de retraite complémentaire <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"> • Rapport relatif aux avancées technologiques sur les énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie <p>Ce rapport annuel, prévu par l'article 10, n'a jamais été remis au Parlement.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur le fonctionnement des certificats d'économie d'énergie <p>Aucun exemplaire de ce rapport prévu par l'article 16, censé être triennal, n'a été remis au Parlement depuis le 1er mai 2009.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique <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>
<p>Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan du respect par les communes de leurs obligations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux <p>Ce rapport triennal du Gouvernement, prévu par l'article 65, n'a jamais été remis au Parlement.</p>
<p>Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport relatif aux possibilités de développement d'un plan de relance de la production de protéines <p>Ce rapport, prévu à l'article 1er était attendu avant le 31 décembre 2008.</p>

<p>Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les modalités de l'extension du statut de conjoint collaborateur aux personnes qui vivent en concubinage avec un chef d'entreprise <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"> • Rapport d'évaluation détaillé sur l'impact de l'article 33 de la loi <p>Ce rapport gouvernemental devait être présenté au Parlement avant le 31 décembre 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'évaluation détaillé sur l'impact de l'article 732 ter du code général des impôts <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"> • Rapport d'évaluation détaillé sur l'impact de l'article 67 de la loi <p>Ce rapport gouvernemental devait être présenté au Parlement avant le 31 décembre 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'évaluation détaillé sur l'impact de l'article 121 de la loi <p>Ce rapport gouvernemental devait être présenté au Parlement avant le 31 décembre 2011.</p>
---	----------	--

		<ul style="list-style-type: none"> • 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 <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"> • Bilan de l'application des dispositions législatives destinées à améliorer l'attractivité de la place financière française <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>Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport présentant l'état d'avancement et le bilan de la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés <p>Ce rapport, prévu par l'article 25, doit être remis au Parlement avant le 1er 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>Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les difficultés de mise aux normes rencontrées par les établissements hôteliers <p>Rapport prévu par l'article 11.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport relatif au classement dans l'ensemble des hébergements touristiques marchands <p>Rapport prévu par l'article 14.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur la situation globale de l'offre d'hébergement touristique en France <p>Rapport prévu par l'article 23.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport relatif au régime des chèques-vacances <p>Rapport prévu par l'article 31.</p>
<p>Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport au Parlement sur les conditions d'exécution par La Poste de sa mission de service universel postal et les moyens mis en œuvre pour l'améliorer <p>Rapport du 1^{er} décembre 2013 prévu par l'article 19. Un rapport de ce type doit être remis au Parlement tous les trois ans.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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>Loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Ce rapport, prévu par l'article 58, était attendu avant le 12 mai 2011. • Rapport d'activité annuel de l'Institut national de la consommation • Ce rapport, prévu par l'article 62, n'a jamais été remis au Parlement.
<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"> • 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'avéreraient opportunes au vu de ce bilan. <p>Ce rapport, prévu par l'article 9, devait être remis au Parlement avant le 1er janvier 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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

		<p>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 1er janvier 2013.</p> <p>L'élaboration de ce bilan associe notamment les établissements publics et les organisations interprofessionnelles concernés.</p> <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"> • Rapport au Parlement sur le programme national pour l'alimentation (PNA) <p>Rapport du 1^{er} juillet 2013 prévu par l'article 1^{er}. Le Gouvernement doit rendre compte tous les trois ans au Parlement de son action dans ce domaine.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>Ce rapport, prévu par l'article 16, devait être remis chaque année au Parlement avant le 1er mars. Aucun n'a été remis depuis le 20 février 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 <p>Ce rapport, prévu par l'article 27, devait être remis au Parlement dans un délai</p>

		<p>de six mois à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'analyse sur les modes de financement alternatifs de la protection sociale agricole, notamment par voie fiscale <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"> • 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 <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"> • Rapport présentant le bilan de la mise en œuvre du compte épargne d'assurance pour la forêt <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"> • Rapport au Parlement sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique <p>Ce rapport, prévu par l'article 1er, 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>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Volet spécifique du rapport public de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer sur la mise en œuvre de la loi <p>Disposition prévue par l'article 17.</p>
<p>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</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>Ce rapport, prévu par l'article 4 de la loi, devrait être remis chaque année.</p>

<p>Loi n° 2012-1270 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport pour le Parlement sur la structure des prix pratiqués par les compagnies desservant les Outre-Mer <p>Rapport du 28 juin 2013 prévu par l'article 2.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport au Parlement sur les prix pratiqués et la structure des coûts des liaisons aériennes de service public desservant les Outre-mer <p>Rapport du 6 décembre 2013, non prévu par la loi, rédigé en application de l'article L. 6700-2 du code des transports.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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>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"> • Rapport au Parlement sur les modalités de mise en œuvre de la règle dite des « trois tiers bâtis » <p>Rapport du 1^{er} octobre 2013 prévu par l'article 2.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence <p>Rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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 <p>Ce rapport, prévu par l'article 1^{er}, devait être remis dans les douze mois suivant la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport annuel au Parlement de la commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier,

	<p>durable n° 008855-01 du 1^{er} juin 2013, prévu par l'article 17.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Évolution de la constructibilité dans la zone C du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Roissy <p>Rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable n° 008911-01 du 2 mai 2013, prévu par l'article 24.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport du Gouvernement au Parlement sur la possibilité d'instaurer un permis de louer pour lutter contre l'habitat indigne • Rapport du 1^{er} juillet 2013 prévu par l'article 30. 	<p>sur la mise en œuvre du dispositif prévu par l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 3, doit faire l'objet d'un débat devant les commissions permanentes.</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"> • Rapport sur la création d'un service public d'aide à la réalisation de travaux d'efficacité énergétique des logements résidentiels <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>

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

I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE

• Loi n° 2012-325 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique

Depuis le dernier bilan de l'application des lois, **trois mesures réglementaires d'application ont été publiées** :

- le décret en Conseil d'État n° 2013-720 du 2 août 2013 relatif à la fusion d'associations communales de chasse agréées, pris en application de l'article 16 ;

- le décret en Conseil d'État n° 2013-1302 du 27 décembre 2013 relatif aux établissements professionnels de chasse à caractère commercial, non prévu explicitement par la loi, qui a précisé les dispositions de l'article 7 ;

- le décret en Conseil d'État n° 2013-1221 du 23 décembre 2013 relatif à l'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier aux cultures et aux récoltes agricoles, prévu par l'article 13.

Plus aucune mesure réglementaire d'application n'est aujourd'hui attendue et la loi du 7 mars 2012 peut donc être considérée comme **totale**ment applicable.

• 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. Peu de dispositions réglementaires conditionnant son application ont été prises.

Modifié par l'article 6 de la loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon, l'article L. 623-24-1 du code de la propriété intellectuelle prévoit qu'un décret en Conseil d'État **peut étendre 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.

Annoncé depuis près de deux ans, ce décret n'est toujours pas pris. Le 15 avril 2014, lors des débats sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, le ministre de l'agriculture a annoncé que « *la liste des vingt et une espèces pour lesquelles la pratique de la semence de ferme est autorisée au niveau communautaire sera complétée en France par une liste de treize espèces supplémentaires* ». Un décret simple devrait intervenir rapidement.

En revanche, aucune indication n'a été apportée sur le décret en Conseil d'État qui 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 décret en Conseil d'État relatif à **l'organisation des laboratoires** réalisant des analyses prises en compte dans le cadre du contrôle de la production et de la certification des semences et des plants est toujours en attente.

Le décret permettant **d'exempter les trieurs à façon** des formalités de déclaration de leur activité n'est pas intervenu.

Le décret **devant toiler les dispositions du code de la propriété intellectuelle** remplaçant le comité de la protection des obtentions végétales (CPOV) par une instance nationale des obtentions végétales (INOV) n'est pas intervenu mais son absence n'empêche pas le dispositif des obtentions végétales de fonctionner.

Le décret en Conseil d'État fixant les **conditions de reconnaissance des ressources phylogénétiques** ainsi que les modalités de conservation et de valorisation des échantillons de ces ressources, 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, est annoncé mais pas encore intervenu.

Au final, plusieurs dispositions sont encore en attente. La loi n° 2011-1843 n'est que partiellement applicable.

- **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. Ainsi, les dispositions les plus emblématiques de la loi nécessitant des textes d'application sont opérationnelles.

Le titre I^{er} 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^{er} 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), où le contrat s'impose depuis le 1^{er} 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^{er} 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 ont 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, quatre 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 le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, en cours de discussion, 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 ¹, et celui relatif au Comité de surveillance biologique du territoire (CSBT), prévu par l'article 9 ².

- **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 ³, le second sur l'obligation de déclaration de mise en culture de végétaux génétiquement modifiés ⁴ et enfin le dernier sur l'agrément de l'utilisation confinée d'OGM et l'information du public ⁵.

¹ Décret n° 2008-1273 du 5 décembre 2008.

² Décret n° 2008-1282 du 8 décembre 2008.

³ Décret n° 2009-45 du 13 janvier 2009.

⁴ Décret n° 2011-841 du 13 juillet 2011.

⁵ Décret n° 2011-1177 du 23 septembre 2011.

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 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. 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.

La France ayant fait le choix de continuer d'appliquer le moratoire sur la mise en culture d'OGM, les seuls textes manquants concernent l'encadrement de cette pratique, aujourd'hui interdite, si bien que leur absence de pose pas de difficulté. **Au final, le bilan de l'application de cette loi, au 31 mars 2014, est très satisfaisant.**

II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT

• **Loi n° 2013-569 du 1^{er} 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^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction, 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). Elle est toujours en attente de ratification.

Enfin, l'ordonnance prévue au 8° de l'article 1^{er} 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).

• **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**

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

- le décret en Conseil d'État n° 2013-315 du 15 avril 2013 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'État en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux et fixant la composition et le fonctionnement de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier instituée à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, pris en application de l'article 3 ;

- le décret n° 2013-670 du 24 juillet 2013 pris pour l'application du titre II de 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, pris en application des articles 10 et 19 ;

- le décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013 déterminant la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation et la liste des communes mentionnées au septième alinéa du même article, pris en application de l'article 10 ;

- le décret en Conseil d'État n° 2013-936 du 18 octobre 2013 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé des établissements publics de l'État, ou dont la gestion leur a été confiée par la loi, prévues à l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux, pris en application de l'article 4 ;

- le décret n° 2013-937 du 18 octobre 2013 établissant la liste des établissements publics de l'État mentionnée à l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques, pris en application de l'article 4 ;

- le décret en Conseil d'État n° 2013-1052 du 22 novembre 2013 pris pour l'application des articles L. 642-10 à L. 642-12 du code de la construction et de l'habitation, pris en application de l'article 8 ;

- le décret n° 2014-300 du 6 mars 2014 relatif au conventionnement à l'aide personnalisée au logement du patrimoine détenu par la société anonyme d'habitations à loyer modéré Maisons & Cités Soginorpa, non expressément prévu par la loi mais pris en application de l'article 11.

Aucune autre mesure réglementaire d'application de cette loi n'est attendue. En conséquence, elle peut être considérée comme **totale**ment applicable.

Par ailleurs, plusieurs rapports au Parlement prévus par la loi ont été publiés :

- le rapport sur les conditions de constructibilité dans le cadre du plan d'exposition au bruit de Roissy, remis en mai 2013 en application de l'article 24 ;

- le rapport sur les caractéristiques que pourraient revêtir des dispositifs de mobilisation du parc privé pour les communes en carence, et notamment l'intermédiation locative et un droit de priorité locatif, remis en juin 2013 en application de l'article 17 ;

- le rapport sur la possibilité d'instaurer un permis de louer pour lutter contre l'habitat indigne, remis le 1^{er} juillet 2013 en application de l'article 30 ;

- le rapport sur les modalités de mise en œuvre de la règle dite des « trois tiers bâtis », remis le 1^{er} octobre 2013, en application de l'article 2 ;

Doivent encore être remis au Parlement :

- 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^{er} ;

- 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.

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

Lors du dernier bilan d'application de cette loi, plusieurs mesures réglementaires restaient en attente de publication.

Deux mesures règlementaires prévues par l'article 26 restent désormais 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, **deux rapports prévus par la loi n'ont pas été publiés** :

- Le premier exemplaire du 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...

- Le rapport de suivi et d'évaluation du dispositif expérimental relatif aux conventions et contrats de résidence temporaire, prévu à l'article 101, qui devait initialement être transmis au Parlement fin 2010 ou début 2011, puis début 2012, n'a pas été présenté. Mais l'article 101 a 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. Ce rapport n'est donc plus attendu.

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

L'année dernière, un seul texte d'application n'avait toujours pas été publié : l'article 60 prévoyait en effet l'intervention d'un décret en Conseil d'État portant sur l'observatoire des logements indignes.

L'article 34 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a cependant réécrit l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 qui faisait référence à l'observatoire des logements indignes. Le décret en Conseil d'État prévu par l'article 60 de la « loi ENL » n'a donc plus de fondement et cette loi peut donc être considérée comme **totale­ment applicable**.

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**

Depuis le 1^{er} octobre 2012, ce texte a donné lieu à la **remise**, conformément aux prévisions :

- de l'**article 6** : d'un **rapport** au Parlement du 22 novembre 2012 sur le **bilan d'exécution du contrat de service public 2008-2012** entre l'État et La Poste ;

- de l'**article 19** : d'un **rapport** au Parlement du 1^{er} décembre 2013 sur les conditions d'**exécution par La Poste de sa mission universelle postale** et les **moyens mis en œuvre pour l'améliorer**.

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

- le **décret en Conseil d'État** prévu au 3^o de l'**article 12**, sur les conditions dans lesquelles le titre II du livre III de la troisième partie du code du travail peut être étendu 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^o de l'**article 21**, 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* ». Selon les éléments précisés par le Gouvernement, le décret fixant ce seuil (exprimé en nombre d'envois, et non plus en chiffre d'affaires) sera pris en complément du décret en Conseil d'État prévu par ledit article L. 2-2 et précisant les méthodes d'évaluation, de compensation et de partage des coûts nets liés aux obligations de service universel.

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

Manque, pour rendre cette loi entièrement applicable, le **décret** prévu par le I de l'**article 8** relatif à l'**expression des agents contractuels** et à la **protection des représentants desdits agents de La Poste**.

Le projet de décret a reçu les accords des ministères cosignataires, à savoir le ministère en charge du travail et celui de la fonction publique, respectivement en juillet et août 2012. Il a été soumis à l'examen du comité technique national du 26 mars 2014. Selon les précisions apportées par le Gouvernement, ce projet de décret sera transmis au Conseil d'État lorsque La Poste aura transmis le compte rendu de la réunion du 26 mars dernier.

Manque également le décret prévu à l'**article 15**, en application du II de l'article L. 2-2 du code des postes et communications électroniques (CPCE), portant sur le fonds de compensation du service universel postal, et plus précisément sur les **méthodes d'évaluation, de compensation et de partage des coûts liés aux obligations de service universel**.

Un projet de décret a été établi dès 2008, dont l'ARCEP et la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (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. Suite à cet avis, un nouveau projet de décret a été élaboré et soumis pour avis à l'ARCEP et à la CSSPPCE en décembre 2013.

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

Reste encore à prendre, pour rendre ce texte intégralement applicable, le **décret**, prévu à l'**article 18**, 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.

Le ministère porteur de ce décret est le ministère de l'intérieur. Un projet de décret a été soumis à la consultation du Conseil national du numérique (CNNum) en juin 2011, lequel a formulé de nombreuses réserves sur le projet. Suite à cette consultation, le projet a été modifié et les services du ministère de l'intérieur ont transmis aux services du Premier ministre en juin 2011 un nouveau projet.

• **Loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom**

Cette loi est aujourd'hui **quasi intégralement applicable**.

Il **reste cependant à prendre un décret** au titre des modifications apportées par l'**article 3** du texte à la loi du 30 septembre 1986 précitée, qui ressortent du ministère de la culture. Prévu à la division VI dudit article, ce décret concerne l'article 54 de ladite loi et est relatif aux **obligations des sociétés nationales de programme** pour des motifs tenant à la défense nationale, à la sécurité publique et aux communications gouvernementales en temps de crise.

À l'occasion de la banalisation du statut de la société TDF, le législateur a souhaité s'assurer que des dispositions réglementaires préciseraient les obligations s'appliquant aux sociétés assurant la diffusion par voie hertzienne terrestre des sociétés nationales de programme, pour des motifs tenant à la défense nationale, à la sécurité publique et aux communications du Gouvernement en temps de crise.

Le décret d'application n'a à ce jour pas été adopté dans la mesure où il convenait préalablement d'actualiser d'autres textes réglementaires relatifs à la défense nationale, la sécurité publique et les communications du Gouvernement en temps de crise : la directive nationale de sécurité pour le secteur audiovisuel d'une part, les décrets d'application des articles L. 1111-2 et L. 2141-3 du code de la défense pour le fonctionnement des stations radioélectriques et des réseaux de communications électroniques nécessaires pour la communication gouvernementale en temps de crise d'autre part.

Ces textes sont toujours en cours d'adoption. En novembre 2009, ils avaient été soumis pour avis à la commission consultative instituée à l'article L. 33-4 du code des postes et des communications électroniques. Le secrétariat général de la défense nationale (SGDN), chargé de leur rédaction, n'a toujours pas indiqué de date de publication.

IV. ÉNERGIE

• **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**

L'**article 19** de cette loi a prévu que seraient fixées **par voie réglementaire** les modalités de transmission à la Commission de régulation de l'énergie et au médiateur national de l'énergie, par les fournisseurs d'électricité, de gaz naturel ou de chaleur, des informations sur les interruptions de fourniture ou les réductions de puissance auxquelles ils procèdent. **Cette mesure a été prise par le Gouvernement** avec le décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

Alors même que la loi a été adoptée, à la demande du Gouvernement, par une procédure accélérée par application de l'article 45 de la Constitution, les autres mesures réglementaires prévues par cette loi **n'ont pas encore été prises** :

- l'article L. 271-1 du code de l'énergie, dans sa rédaction résultant de l'**article 14** de cette loi, prévoit qu'un **décret en Conseil d'État** fixe 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, ainsi que la méthodologie utilisée pour établir une prime versée aux opérateurs d'effacement ;

- l'article L. 335-1 du code de l'énergie, dans sa rédaction résultant de l'**article 17** de la même loi, prévoit qu'un **arrêté** détermine la méthode de calcul du montant des garanties de capacité des contrats d'approvisionnement d'électricité dont bénéficient les actionnaires des sociétés de capitaux agréées qui ont pour activité l'acquisition de contrats d'approvisionnement à long terme d'électricité ;

- l'**article 28** de la même loi prévoit qu'un **arrêté** des ministres chargés de l'environnement et de la consommation fixe la consommation de référence utilisée comme base pour la modulation de la progressivité du tarif dans le cadre de l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau.

Le même article prévoit qu'un autre **arrêté** du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de l'écologie, du développement durable et de l'énergie fixe 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 dans le cadre de l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau.

Enfin, l'**article 12** de la même loi prévoit 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. Ce rapport **n'a pas été remis** dans les délais prévus.

• **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**

Comme indiqué dans le précédent rapport relatif à l'application des lois, **cette loi est entièrement applicable**, la dernière mesure réglementaire prévue ayant été prise le 21 mars 2012.

Il convient toutefois de noter que l'**article 4** de cette loi prévoit la remise **chaque année** par le Gouvernement d'un **rapport** au Parlement. Ce rapport, dont le contenu couvre des sujets particulièrement variés ¹, **n'a pas été remis au Parlement** jusqu'à présent.

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

L'état d'application de cette loi n'a pas évolué par rapport à l'an dernier. Sur dix-neuf mesures réglementaires prévues par la loi, **deux restent à prendre**.

D'une part, l'**article 17** prévoit (article 32 de la loi n° 2000-108, aujourd'hui à l'article L. 134-9 du code de l'énergie) la fixation par **décret en Conseil d'État** de la liste des décisions à propos desquelles la Commission de régulation de l'énergie consulte préalablement le Conseil supérieur de l'énergie.

D'autre part, un décret, pris après avis du Conseil national de la consommation et de la Commission de régulation de l'énergie, est prévu par l'**article 18** (article L. 121-92 du code de la consommation) pour préciser les règles relatives à l'accès gratuit du consommateur à ses données de consommation.

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

L'état d'application de cette loi n'a pas évolué par rapport à l'an dernier. Deux décrets **sont encore attendus** pour ce texte.

D'une part, 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 la prise d'un **décret en Conseil d'État** pour fixer 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.

¹ Article 4 de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 : « Le Gouvernement remet annuellement un 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. »

D'autre part, 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 la publication de **décrets en Conseil d'État** pour préciser 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.** Cette disposition est aujourd'hui codifiée 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.

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

Une mesure réglementaire n'a pas encore été prise pour l'application complète de cette loi.

L'**article 21** prévoit qu'un **décret** précise la **nature des informations contenues dans le rapport sur la sûreté nucléaire** que doit remettre chaque année tout exploitant d'une installation nucléaire de base.

Le Gouvernement a fait valoir au cours des années précédentes que les **dispositions de l'article 21 de la loi sont directement applicables** et qu'aucune mesure d'application n'est donc nécessaire.

De fait, les exploitants rédigent d'ores et déjà ces rapports. Une adaptation de la loi pourrait donc être utile si le décret n'est pas nécessaire.

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

Plusieurs décrets sont encore attendus pour que cette loi soit complètement 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 en cas de non-respect des prescriptions relatives à la qualité de l'électricité.**

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.

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 de l'écologie considérait au cours des années passées que l'élaboration de ce dernier décret relevait de la compétence de la direction de la sécurité sociale.

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

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 pour les droits de retraite acquis* avant le 31 décembre 2004. Si la garantie a été autorisée par l'article 103 (32°) de la loi de finances rectificatives n° 2004-1485, le décret lui-même n'a pas été promulgué.

Le **ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie** considère que l'élaboration de ce décret relève essentiellement de la compétence du ministère en charge du travail et du dialogue social.

V. PME, COMMERCE ET ARTISANAT

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

En 2013, le bilan d'application des lois suivies par la commission des affaires économiques avait mis en évidence que la quasi-totalité des dispositions de la loi n° 2010-853 était déjà entrées en application.

On attend cependant toujours la publication du **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 chambre de commerce et d'industrie de région et l'État. Ce décret est indispensable à la formalisation des liens entre les chambres et le pouvoir de tutelle. **Le pouvoir exécutif ne peut différer plus longtemps l'adoption de cette mesure d'application.**

La seconde mesure qui n'est toujours pas entrée en application est celle prévue à l'article 44 de la loi, à savoir la 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. **Cette disposition sera bientôt caduque du fait de l'introduction dans le projet de loi relatif au commerce, à l'artisanat et aux très petites entreprises de dispositions très consensuelles sur la transmission au réseau des chambres consulaires d'informations tirées de la collecte de la Tascom et des travaux des commissions départementales et nationale d'aménagement commercial** (articles 21 et 28 *bis* du projet de loi en cours d'examen).

• **Loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation**

La loi dite Lagarde du 1^{er} 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 récente loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation y ont apporté des correctifs et des compléments.

1) La loi prévoyait trente-cinq mesures réglementaires intervenant dans le calcul du taux d'application : trente-et-une ont été prises, soit 89 %.

Ces mesures d'application figurent dans seize textes réglementaires : huit décrets en Conseil d'État, sept décrets simples et un arrêté.

2) Quatre mesures d'application n'ont pas encore été prises à ce jour :

- **Aux 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. D'après les informations transmises à la commission l'année dernière, ces deux textes auraient dû être finalisés en 2013. Un avis du Conseil Supérieur de la Mutualité (CSM) est cependant requis pour leur adoption et semblerait expliquer le ralentissement de la procédure.

- **À l'article 35** : Il s'agit de 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 doit être pris en application de cet article. Un projet d'arrêté a été préparé et mis en consultation dès le mois de 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 qui requiert une importante expertise technique.

- **À l'article 58** : Cet article prévoyait la création d'une commission temporaire d'évaluation de la loi. Cette mission a été confiée au Comité consultatif du secteur financier pour dresser le bilan de la réforme du crédit à la consommation. Les différents rapports publiés sous l'égide de cet organisme ainsi que les mesures de perfectionnement adoptées dans la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 précitée permettent de considérer que l'application de cet article a été menée à bien.

La mise en application de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010, avec un taux de près de 90 %, a donc été maîtrisée de façon satisfaisante par le Gouvernement. 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 2013. 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° 2012-1270 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer**

Depuis la promulgation de cette loi, **plusieurs mesures réglementaires** ont été **publiées** :

- les décrets en Conseil d'État n° 2013-1314 du 27 décembre 2013 réglementant le prix des produits pétroliers ainsi que le fonctionnement des marchés de gros pour la distribution de ces produits dans les départements de Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, n° 2013-1315 du 27 décembre 2013 réglementant le prix des produits pétroliers ainsi que le fonctionnement des marchés de gros pour la distribution de ces produits dans le département de La Réunion, n° 2013-1316 du 27 décembre 2013 réglementant le prix des produits pétroliers ainsi que le fonctionnement des marchés de gros pour la distribution de ces produits dans le département de Mayotte, pris en partie sur le fondement de l'article 1^{er} ;

- le décret n° 2012-1459 du 26 décembre 2012 relatif aux accords annuels de modération de prix de produits de grande consommation de l'article L. 410-5 du code de commerce, prévu par l'article 15 ;

- le 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, pris en application de l'article 23.

Plus aucune mesure réglementaire n'est en attente de publication.

Un rapport prévu par la loi a été publié : il s'agit du rapport sur les prix pratiqués et la structure des coûts des liaisons aériennes de service public desservant les outre-mer, prévu par l'article 2 de la loi et publié le 28 juin 2013.

Deux **ordonnances**, prévues par la loi, ont également été publiées :

- l'ordonnance n° 2013-1150 du 11 décembre 2013 relative à l'action sociale en faveur des familles à Saint-Pierre-et-Miquelon, prévue par l'article 25 ;

- l'ordonnance n° 2013-1208 du 24 décembre 2013 relative à l'adaptation du code de la santé publique à Mayotte, prévue par l'article 27.

Plusieurs ordonnances n'ont pas été publiées à ce jour :

- l'ordonnance, prévue par l'article 19, visant à étendre à Wallis-et-Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions législatives introduites au livre IV du code de commerce depuis l'ordonnance du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce, ou les dispositions de nature législative spécifiques à la lutte contre les marges abusives et les abus de position dominante ;

- l'ordonnance, prévue par l'article 25, visant à étendre et adapter la législation relative aux allocations logement à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- plusieurs ordonnances, prévues par l'article 27, qui concernent Mayotte et visent à modifier l'ordonnance d'avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, les 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, la législation relative à la couverture des risques vieillesse, maladie, maternité, invalidité et accidents du travail, la législation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, les législations relatives à l'énergie, au climat, à la qualité de l'air ainsi qu'à la sécurité et aux émissions des véhicules, la législation des transports et la législation relative à la protection de l'environnement ;

- l'ordonnance, prévue par l'article 28, visant à étendre et à adapter à la Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives relatives aux compétences énumérées au 4° du III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie contenues, d'une part, dans le code civil et le code de commerce et, d'autre part, relatives à l'exonération de la garantie des vices cachés en matière de vente d'immeuble, aux clauses abusives, à l'indemnisation des victimes d'accidents, aux sociétés d'exercice libéral et aux sociétés de participations financières de professions libérales, à la publicité foncière et aux clauses pénales, prévue par l'article 28.

Dans son rapport au Parlement relatif à l'application de la loi, établi conformément à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, le Gouvernement a indiqué que les vœux exprimés par la Nouvelle-Calédonie dépassaient le champ prévu par l'article 28. Il a donc publié, en application de l'article 74-1 de la Constitution - qui l'habilite à étendre par voie d'ordonnance, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole dans les matières relevant de la compétence de l'État - l'ordonnance n° 2013-516 du 20 juin 2013 portant actualisation du droit civil applicable en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna. En conséquence, l'ordonnance prévue par l'article 28 n'est plus attendue.

Il convient de noter que la plupart des ordonnances en attente de publication devaient être publiées dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, soit avant la fin du mois de mai 2014. Si certaines d'entre elles n'étaient pas publiées dans les temps, il conviendrait de regretter la propension du Gouvernement à demander une habilitation, en arguant souvent de l'urgence à apporter une réponse à certaines difficultés, pour ne pas publier les textes dédiés. Pour ce qui concerne Mayotte, il convient de souligner de surcroît que plusieurs demandes d'habilitation étaient en fait des renouvellements d'habilitations déjà adoptées par le Parlement dans le cadre de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

• **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 **totale**ment 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 n'a cependant remis aucun rapport depuis sa création.

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

M. Daniel Raoul, président. - Chaque année, il me revient de vous présenter le bilan d'application des lois relevant du champ de compétences de la commission des Affaires économiques.

Le rapport établi cette année prend en compte vingt-six lois. L'étude de certains textes trop anciens n'étant plus jugée pertinente, le bilan dressé en 2014 mesure l'application des lois promulguées depuis 2003 et jusqu'au 30 septembre 2013, soit de la loi du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom à la loi du 1^{er} juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction - les ordonnances Duflot.

Comme en 2013, afin d'apprécier l'objectif du Premier ministre énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, sont retenues les mesures réglementaires prises dans un délai de six mois suivant la promulgation des textes, soit jusqu'au 31 mars 2014.

Sur les vingt-six lois concernées, neuf sont totalement applicables. Trois des quatre lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013, qui entrent pour la première fois cette année dans le bilan de la commission, sont d'ores et déjà totalement applicables, cela vaut d'être mentionné : la loi relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et la loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

Ce dernier texte est certes formellement considéré comme étant d'application directe, mais on peut relever que les sept ordonnances prévues ont été adoptées dans les délais et que six d'entre elles ont d'ores et déjà été ratifiées dans le cadre de la loi Alur. Je me félicite que la ministre ait pris la peine, ainsi qu'elle s'y était engagée, de venir par deux fois présenter ces textes devant notre commission. L'idéal serait évidemment que le texte des ordonnances pour lesquels le gouvernement demande habilitation nous soit présenté en même temps que la loi d'habilitation elle-même. Mais c'est sans doute un rêve...

M. Jean-Claude Lenoir. - Le même rêve vaut pour les décrets d'application.

M. Daniel Raoul, président. - Il est également satisfaisant de constater que contrairement à l'année dernière, aucune des lois entrant dans notre bilan n'est totalement inapplicable. En revanche, l'étude des dix-sept lois partiellement applicables aboutit à un bilan mitigé.

Exception faite de deux textes - la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, qui ont respectivement donné lieu à un décret en Conseil d'État et à deux décrets simples - aucune mesure réglementaire n'a été prise depuis le dernier bilan établi par notre commission, pour les lois qui entraînent déjà l'an passé dans le périmètre de notre étude. Ainsi en est-il, par exemple, de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, applicable à 85 %, de la loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, applicable à 50 %, ou de la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, applicable à 80 %. Nous ne pouvons que très amèrement le regretter.

Regrettons aussi que la loi du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale, unique loi d'initiative sénatoriale entrant dans notre examen, soit celle qui affiche le taux d'application le plus faible, soit 12 %. Les décrets encore attendus pour ce texte, issu d'une proposition de loi présentée par Christian Demuynck et plusieurs de ses collègues, avaient été annoncés pour la fin du premier semestre 2013, mais n'ont toujours pas été publiés. Nous devons être conscients que lorsque l'on donne la main, dans une proposition de loi, à l'administration centrale, en renvoyant à des décrets, sans que celle-ci ait participé à la genèse du texte, il y a de fortes chances que les décrets d'application ne voient jamais le jour...

Sur les vingt-six lois dont nous suivons cette année l'application, quatorze ont été votées selon la procédure accélérée, parmi lesquelles quatre qui, promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013, entrent pour la première fois dans le cadre de notre étude. Cela mérite d'être souligné. Huit autres d'entre elles, cependant, promulguées entre 2004 et 2011, ne sont, aujourd'hui encore, que partiellement applicables. Ainsi en est-il, par exemple, de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, applicable à 90 %, ou de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, applicable à 85 %.

Le rapport d'application à six mois prévu par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit n'a été remis, depuis notre dernier bilan de 2013, que pour une seule loi. Il s'agit du rapport sur la mise en application de la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, présenté au Parlement le 14 mars 2014, soit près de seize mois, au lieu de six, après la promulgation du texte concerné.

Comme l'année dernière, je tiens enfin à déplorer la défaillance dont fait preuve l'administration en ce qui concerne la remise des rapports au Parlement. Les chiffres sont éloquentes : sept seulement des rapports prévus dans les textes entrant cette année dans notre périmètre ont été remis, quand trente-cinq sont encore attendus.

Prévoir systématiquement la remise d'un rapport quand on ne peut obtenir l'adoption d'un dispositif dans la loi est une solution de facilité à laquelle il serait bon, vu son inefficacité, de renoncer... Je vous encourage, en revanche, à solliciter aussi régulièrement que possible le Gouvernement par des questions écrites précises sur la mise en œuvre des lois dont l'examen a été assuré par notre commission.

M. Jean-Claude Lenoir. - Il ne répond pas !

M. Daniel Raoul, président. - Pour finir, je me félicite de la coopération mise en place entre la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et les commissions permanentes. Le principe du binôme, en faveur duquel nous plaidions, est désormais rodé.

Après le rapport d'information sur le tourisme de Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre, publié en octobre dernier, qui dressait un bilan en demi-teinte de la loi du 22 juillet 2009, un rapport contrôlant l'application de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services est en cours de rédaction par nos collègues Claude Bérit Débat, pour la commission des Affaires économiques, et Jean-Claude Lenoir, pour la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Ce rapport, qui, j'en suis certain, sera riche de précieuses recommandations, devrait être remis au cours de la première quinzaine de juillet.

Je compte sur vous, lors du débat en séance publique sur ce bilan d'application des lois prévu en juin, pour souligner les avancées réalisées au cours de l'année écoulée en même temps que dénoncer les lenteurs dans l'édition des mesures réglementaires attendues. J'insiste sur la sobriété dont nous devrions faire preuve dans les demandes de rapports : cela est à peu près aussi efficace que d'humidifier un Stradivarius...

M. Jean-Claude Lenoir. - Nous savons ce qu'il en est de ces rapports que nous demandons dans les textes, qui ne sont rien d'autre qu'une manière de nous donner bonne conscience, mais ont un coût : n'oublions pas que pour produire ces documents qui finiront dans des placards sans être lus, on mobilise des agents de l'administration centrale. La commission des finances serait fondée à faire usage, à l'encontre de telles demandes, de l'article 40.

Le contrôle de l'application des lois est, en temps normal, une charge modeste : deux rapporteurs sont désignés pour examiner l'application d'une loi, puis la commission se réunit pour autoriser la publication du rapport. Au point que l'on peut s'interroger sur l'utilité d'une commission pour le contrôle de l'application des lois, créée dans les conditions que l'on sait. Je le dis en vue de nos échéances de septembre... En revanche, observer comment une loi se met en place est extrêmement utile. Il me semble que c'est à la commission compétente qu'il revient d'examiner comment sont pris les décrets sur les textes dont elle a assuré l'examen au fond.

C'est ce que nous faisons à l'Assemblée nationale, avec des binômes bipartisans. Cela est de bonne méthode, et c'est un débat que nous aurons dans les mois à venir.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - Les rapporteurs devraient avoir mission d'assurer le suivi. Dans certains cas, comme celui de la loi Alur, vu le nombre de décrets attendus...

M. Daniel Raoul, président. - Pas moins de 227...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - ...il serait bon d'établir des priorités.

Pour les rapports auxquels on tient vraiment, il serait bon de solliciter la ministre. Je pense à l'application de l'article de la loi SRU relatif aux communes défailtantes. On ne peut pas se contenter des chiffres qu'on lit dans les journaux, dont on ne sait pas s'ils sont exacts. Je pense aussi aux rapports prévus par la loi Alur. Il est vrai que certains rapports ne servent pas à grand-chose, mais il y a aussi des sujets que la haute administration rechigne à aborder, parce qu'elle ne sait pas bien comment régler le problème en cause... Il faudrait solliciter la ministre pour lui faire part de nos priorités.

M. Daniel Raoul, président. - Cela pourrait prendre la forme d'une question écrite au ministre concerné. L'idée que le rapporteur du texte et le président de la commission signent un courrier au ministre quand ils estiment urgent qu'un rapport soit rendu me paraît bonne.

M. Claude Dilain. - L'administration est en phase de rédaction des décrets requis par la loi Alur, dont j'ai été co-rapporteur. Certains de ces décrets devraient être prioritaires : il serait bon de saisir la ministre avant que ne soient rendus des arbitrages qui ne seront pas sans conséquence sur l'application de la loi.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - Et sa crédibilité.

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET
DES FORCES ARMÉES**

① **BILAN STATISTIQUE**

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 l'année parlementaire 2012-2013, le Sénat a adopté en séance publique 55 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.

Outre les conventions et accords déjà évoqués, la Commission a examiné, en tant que commission saisie au fond, un seul projet de loi intéressant les questions de défense ou d'affaires étrangères pendant la période de référence, soit du 1er octobre 2012 au 30 septembre 2013. Ce texte n'a pas encore été définitivement adopté par le Parlement à ce jour et ne compte donc pas au nombre des lois promulguées pendant la période observée. En effet s'il a été adopté en première lecture par le Sénat le 2 juillet 2013 et transmis à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013, il n'a pas encore été examiné par cette dernière. Il s'agit du :

- projet de loi n° 328 (2006-2007) portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998.

BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

A la date du 31 mars 2014, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées continuait de suivre l'application de 11 lois adoptées jusqu'au 30 septembre 2013 et inapplicables à des degrés divers. La plus ancienne date de 1994.

Aucune de ces lois n'a été définitivement adoptée et promulguée pendant la session 2012-2013.

Entre le 1^{er} octobre 2012 et le 31 mars 2014, on compte parmi les mesures d'application un décret simple¹ modifiant un décret déjà pris et la remise de trois rapports (Voir *Infra*).

A. AUCUNE LOI N'A ÉTÉ ADOPTÉE ET AUCUNE LOI N'EST DEVENUE TOTALEMENT APPLICABLE

Dans le stock des lois suivi par la commission, aucune loi n'a été adoptée ou n'est devenue totalement applicable pendant la période considérée, soit entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013.

B. LA MAJORITÉ DES LOIS SONT PARTIELLEMENT APPLICABLES

Sur les 11 lois du stock antérieur, 5 sont partiellement applicables avec des taux d'application relativement élevés :

- 1 loi applicable à 87 % ;
- 2 lois applicables à 83 % ;
- 1 loi applicable à 75 % ;
- et 1 loi applicable à 50 %.

¹ Décret n°2013-352 du 24 avril 2013 modifiant le décret n°2005-764 du 8 juillet 2005 portant attribution d'une indemnité d'accompagnement de la reconversion.

C. UNE LOI DEMEURE TOTALEMENT INAPPLICABLE

La commission continue de regretter qu'aucune des quatre mesures d'application 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 n'ait été encore prise à ce jour.

II. L'ETAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE

Lors de la session 2012-2013, la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n'a eu à examiner aucun projet ou proposition de loi, ni aucun amendement d'origine sénatoriale créant une mesure d'application.

On rappelle que parmi les quatre mesures d'application, toujours attendues, 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, trois sont issues du texte initial qui trouve son origine dans une proposition de loi sénatoriale, elle-même issue des travaux d'une mission d'information¹ et la dernière d'un amendement sénatorial.

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

Lors de l'année parlementaire écoulée, le recours à la procédure accélérée n'a pas été décidé pour l'examen du seul texte dont la commission a été saisie.

Dans le stock de lois suivi par la commission, seules deux lois avaient fait l'objet respectivement d'une procédure accélérée en 2010 et d'une déclaration d'urgence en 1997. La première a un taux d'application de 83 % et la seconde de 100 %, même si pour cette dernière un rapport est toujours attendu.

¹ 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 D'INFORMATION

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

On rappelle en préalable que l'article 67 de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit prévoit :

« 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 ».

Sur la période considérée, la commission n'attendait pas de rapport de l'article 67. Il est à noter que la commission n'en a jamais reçu depuis la date d'entrée en vigueur de la loi de 2004.

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

Entre le 1^{er} octobre 2012 et le 31 mars 2014, le Parlement a reçu le rapport annuel sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2009-2014.

La commission note une tendance à l'amélioration dans la remise des rapports au Parlement. Ainsi, les deux rapports d'évaluation manquants prévus par l'article 11 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État ont été remis au Parlement respectivement en mars 2013 et octobre 2013, conformément à l'échéancier mis en place pour le suivi des résultats de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger,

Toutefois, au 31 mars 2014, sont toujours attendus, par le Parlement, 4 rapports pour des lois adoptées antérieurement à la période de référence comme le montre le tableau ci-dessous :

Rapports attendus par le Parlement au 31 mars 2014

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport
Loi n°94-507 du 23/06/1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000	Article 4	rapport d'orientation "portant sur le service national et l'éventuel développement des formes civiles dans le respect des règles d'égalité et d'universalité qui président à son exécution."
Loi n°97-1019 du 28/10/1997 portant réforme du service national	Article 9 alinéa 2	rapport d'évaluation de la loi dans les cinq ans suivant la promulgation
Loi n°98-564 du 08/07/1998 tendant à l'élimination des mines antipersonnel	Article 10	rapport annuel sur l'application de la loi
Loi n°2000-242 du 14/03/2000 relative aux volontariats civils institués par l'article L.112-2 du code du service national et à diverses mesures relatives à la réforme du code du service national	Article 24	rapport annuel des ministères concernés par le volontariat civil (pour la discussion de la loi de finances)

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

Lors de la session 2012-2013, la commission a adopté les 4 rapports d'information suivants :

- **Pour une « équipe France » de l'expertise à l'international - France Expertise internationale : un établissement à la croisée des chemins**, rapport d'information n°131 (2012-2013) du 14 novembre 2012 par M. Jacques Berthou ;

- **Mali : comment gagner la paix ?**, rapport d'information n°513 (2012-2013) du 16 avril 2013 par MM. Jean-Pierre Chevènement et Gérard Larcher ;

- **Pour en finir avec « l'Europe de la défense » - Vers une défense européenne**, rapport d'information n°713 (2012-2013) du 3 juillet 2013 par MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini et Xavier Pintat ;

- **Sahel : pour une approche globale**, rapport d'information n°720 (2012-2013) du 3 juillet 2013 par MM. Jean-Pierre Chevènement et Gérard Larcher.

D'une manière générale, compte tenu de la dimension européenne ou internationale des recommandations contenues dans ces rapports, il apparaît difficile d'en apprécier les suites.

CONCLUSION

S'agissant du contrôle exercé par la Commission sénatoriale pour le contrôle et l'application des lois dans le domaine de compétence de la commission, son rapport d'information intitulé « *L'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : une loi qui n'a pas encore atteint ses objectifs* », publié le 18 septembre 2013 sous le n°856 (2012-2013) mérite d'être souligné. Il dresse un constat « - pour le moins réservé - »¹ de l'application de la loi n°2010-2 du 5 janvier 2010 **relative à la reconnaissance et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français** dont la commission a pris connaissance avec le plus grand intérêt et ce d'autant plus, que le ministre de la défense a été questionné à 14 reprises sur ce sujet pendant la période de référence, comme ce fut le cas au cours de la session précédente.

Cette année, la Commission sénatoriale pour le contrôle et l'application des lois prépare un rapport d'information sur la loi n°2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure. La commission est très satisfaite du choix de

¹ Voir communiqué de presse du 19 septembre 2013.

ce texte et formule le souhait que le Gouvernement y voit une incitation à prendre le plus tôt possible les 4 mesures prévues pour l'entrée en application de cette loi.

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

M. Daniel Reiner, président. - Mes chers collègues, comme vous le savez fort bien, 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.

Ainsi, au cours de l'année parlementaire 2012-2013, le Sénat a adopté en séance publique 55 accords internationaux relevant de la compétence de la commission.

Certains de ces accords n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées, mais peu importe puisque dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois.

À côté des conventions et accords que je viens d'évoquer, la Commission a examiné, en tant que commission saisie au fond, un seul projet de loi intéressant les questions de défense ou d'affaires étrangères pendant la période de référence, soit du 1er octobre 2012 au 30 septembre 2013 : le projet de loi n° 328 (2006-2007) portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998.

Toutefois, ce texte ne compte pas au nombre des lois promulguées pendant la période observée, puisque l'Assemblée nationale ne l'a pas encore examiné à ce jour.

Je vous rappelle que notre commission l'a examiné le 4 juin 2013. Il a été ensuite adopté par le Sénat, en première lecture, le 2 juillet 2013, puis transmis à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013.

A la date du 31 mars 2014, puisque la commission sénatoriale pour le contrôle et l'application des lois nous demande de prendre en compte les textes d'application publiés jusqu'à cette date, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées continuait de suivre l'application de 11 lois adoptées jusqu'au 30 septembre 2013 et inapplicables à des degrés divers. La plus ancienne date de 1994.

À titre liminaire, on peut déjà noter :

- que dans le stock des lois suivies par la commission qui ne sont pas 100 % applicables, aucune loi n'a été adoptée ou n'est devenue totalement applicable pendant la période considérée, soit entre le 1er octobre 2012 et le 30 septembre 2013 ;

- et que parmi les mesures d'application prises entre le 1er octobre 2012 et le 31 mars 2014, on compte :

- un décret simple modifiant un décret déjà pris (décret n° 2013-352 du 24 avril 2013 modifiant le décret n° 2005-764 du 8 juillet 2005 portant attribution d'une indemnité d'accompagnement de la reconversion);

- le rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2009-2014 ;

- ainsi que 2 rapports d'évaluation dont je vous reparlerai dans quelques instants.

Pour la suite de mon propos, je me contenterai de quelques observations, puisque aucune loi relevant du secteur de compétence de la commission n'a été promulguée au cours de la session 2012-2013.

Ainsi, s'agissant du stock antérieur des 11 lois en attente d'application, il faut noter que la majorité de ces lois sont partiellement applicables et 5 d'entre elles avec des taux d'application relativement élevés :

- 1 loi applicable à 87 % ;
- 2 lois applicables à 83 % ;
- 1 loi applicable à 75 % ;
- et 1 loi applicable à 50 %.

En revanche, je continue de regretter 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 demeure totalement inapplicable puisqu' aucune des 4 mesures d'application prévues n'a été prise à ce jour.

À ce sujet, je vous informe mes chers collègues, si vous ne le savez pas déjà, que cette loi fera l'objet, cette année, d'un rapport d'information de la part de la Commission sénatoriale pour le contrôle et l'application des lois. C'est avec beaucoup d'intérêt que, tout comme vous, je lirai ses conclusions.

Puisque j'évoque cette commission récemment créée, je tiens également à mentionner son rapport d'information publié en septembre 2013 et intitulé « L'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : une loi qui n'a pas encore atteint ses objectifs ».

Il dresse un constat « - pour le moins réservé - », et là je cite le communiqué de presse du 19 septembre 2013, de l'application de la loi n°2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. La commission partage d'autant plus volontiers les conclusions de ce rapport que le ministre de la défense a été questionné à 14 reprises sur ce sujet pendant la période de référence, tout comme ce fut le cas au cours de la session précédente.

Parlons maintenant des rapports reçus entre le 1er octobre 2012 et le 31 mars 2014, je vous ai déjà dit que le Parlement avait reçu le rapport annuel sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2009-2014.

Il a également reçu les 2 rapports d'évaluation manquants prévus par l'article 11 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, respectivement en mars 2013 et octobre 2013, conformément à l'échéancier mis en place pour le suivi des résultats de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger.

Tout n'est pas parfait cependant, puisqu'au 31 mars 2014, nous attendons toujours 4 rapports pour des lois adoptées antérieurement à la période de référence et qui sont déjà fort anciennes, puisqu'elles datent respectivement de 1994, de 1997, de 1998 et de 2000. J'ajoute d'ailleurs, qu'à ma connaissance, nous n'avons jamais reçu les rapports de l'article 67 de la loi de 2004 qui présente un bilan de l'application d'une loi dans les six mois suivant la date de son entrée en vigueur.

En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à vous référer à la note qui vous a été distribuée pour plus d'informations sur le contrôle de la mise en application des lois adoptées par notre commission.

La commission, tout comme le Sénat, a pleinement conscience de l'importance de sa mission de contrôle de l'application des lois et c'est tout naturellement que nous entendons continuer à rester vigilants pour que les lois adoptées deviennent effectivement applicables dans des délais raisonnables.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

① BILAN STATISTIQUE

La présente note porte sur les lois promulguées entre le 1er octobre 2012 et le 30 septembre 2013 et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2014.

Dans les **secteurs relevant au fond de la compétence de la commission des affaires sociales, dix lois** ont été adoptées définitivement lors de la **session ordinaire 2012-2013** :

- loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir ;
- loi n° 2012-1361 du 6 décembre 2012 relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc ;
- loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 ;
- 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 ;
- loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération ;
- loi n° 2013-337 du 23 avril 2013 prorogeant jusqu'au 31 décembre 2013 le régime social du bonus exceptionnel outre-mer ;
- loi n° 2013-442 du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale ;
- loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer ;
- loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi ;
- loi n° 2013-561 du 28 juin 2013 portant déblocage exceptionnel de la participation et de l'intéressement.

S'y ajoutent les **quatre lois** adoptées définitivement au cours des sessions extraordinaires 2012-2013 :

- loi n° 2013-642 du 19 juillet 2013 relative à l'instauration du 27 mai comme journée nationale de la Résistance ;
- loi n° 2013-673 du 26 juillet 2013 relative à l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'État ;
- loi n° 2013-715 du 6 août 2013 tendant à modifier la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires ;
- 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 sont donc **quatorze lois** qui ont été définitivement adoptées dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales **entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013**, niveau qui n'avait pas été atteint depuis la session 2007-2008. Cinq de ces lois étaient issues d'un projet gouvernemental et neuf d'une initiative parlementaire (quatre propositions de loi sénatoriales et cinq venant de l'Assemblée nationale).

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

- les **huit avis budgétaires** ;
- les **six textes** sur lesquels la commission **s'est saisie pour avis** :
 - loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ;
 - loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe ;
 - loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ;
 - loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ;
 - loi relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement ;
 - ainsi que le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, toujours en cours de navette au premier semestre 2014.

De plus, **quatre rapports** législatifs ont été publiés sur des textes qui étaient en instance sur le bureau de l'Assemblée nationale à la date du 30 septembre 2013 :

- proposition de loi relative au fonctionnement des réseaux de soins créés par les mutuelles et aux modalités de mise en œuvre des conventions conclues entre les organismes de protection sociale complémentaire et les professionnels de santé ;
- proposition de loi tendant à élargir la contribution de solidarité pour l'autonomie aux travailleurs non-salariés et aux retraités et à compenser aux départements la moitié de leurs dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie ;
- proposition de loi visant à autoriser le cumul de l'allocation de solidarité aux personnes âgées avec des revenus professionnels ;
- proposition de loi relative au versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide à l'enfance lorsque l'enfant a été confié à ce service par décision du juge.

Un rapport législatif a été publié sur un texte rejeté en séance publique :

- proposition de loi visant à autoriser le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les successions supérieures à 150 000 euros.

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

Figure n° 1 : Nombre de lois promulguées dans les secteurs relevant au fond de la commission des affaires sociales

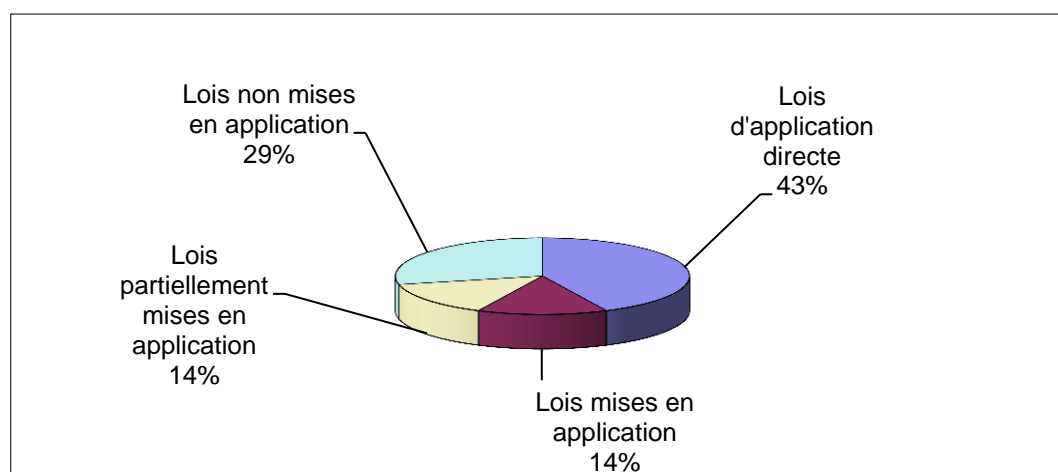
2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012 ¹	2012-2013
5	5	7	12	14

PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVI 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^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013



¹ Période allant du 14 juillet 2011 au 31 juillet 2012.

Sur les quatorze lois examinées au fond par la commission, six sont d'application directe¹. Les huit autres lois nécessitaient des mesures d'application. Parmi elles, deux sont, au 31 mars 2014, totalement mises en application², deux le sont partiellement (à hauteur de 80 % en moyenne)³ et quatre n'ont fait l'objet d'aucune des mesures d'application prévues⁴.

La **proportion de lois totalement applicables⁵ au cours de leur année d'adoption** atteint donc **57 % pour 2012-2013**, ce qui constitue une **hausse significative** par rapport à l'année précédente (42 %) et s'inscrit dans la **tendance favorable** de plus long terme observée depuis l'année parlementaire 2007-2008.

Le taux élevé de mise en application est d'autant plus remarquable compte tenu du nombre élevé de lois examinées en 2012-2013 (quatorze lois).

Certes, ce taux élevé est en partie dû au fait que six lois d'application directe ont été votées en 2012-2013.

Cependant, il faut souligner que deux lois sont d'ores et déjà entièrement applicables et que deux autres lois sont applicables à hauteur de 80 %.

Enfin, les quatre lois indiquées comme non applicables n'attendent en fait que très peu de mesures réglementaires (15 mesures sont en attente), ce qui permet de relativiser la non-applicabilité de ces lois.

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 TRÈS BONS RÉSULTATS

Si l'on se fonde sur le marqueur du taux de mise en application des lois adoptées définitivement dans l'année, la mise en application des lois se situe au-dessus des taux observés depuis 2005.

¹ Il s'agit des lois n^{os} 2012-1361, 2013-337, 561, 642, 673 et 715.

² Il s'agit des lois n^{os} 2012-1189 portant création des emplois d'avenir et 2013-185 portant création du contrat de génération.

³ Il s'agit de la loi n^o 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 et de la loi n^o 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

⁴ Il s'agit de la loi n^o 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, de la loi n^o 2013-442 du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale, de la loi n^o 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire outre-mer et de la loi n^o 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n^o 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.

⁵ Lois d'application directe et lois totalement mises en application.

Les quatorze lois examinées au fond par la commission en 2012-2013 ont prévu **132 mesures d'application** au total.

Comme lors de la session 2011-2012, la mise en œuvre des lois de financement de la sécurité sociale nécessite un grand nombre de textes d'application. Elle implique 77 mesures, soit plus de **58 % des mesures réglementaires attendues pour l'ensemble des lois** adoptées définitivement au cours de la session écoulée.

L'accélération et le renforcement significatif de la mise en application des lois peut aussi s'expliquer par le choix de la période de référence, qui désormais s'étend jusqu'à la fin mars, soit au minimum six mois après la promulgation de la loi la plus récente.

Figure n° 3 : Application des dispositions des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2012-2013 (à l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise)

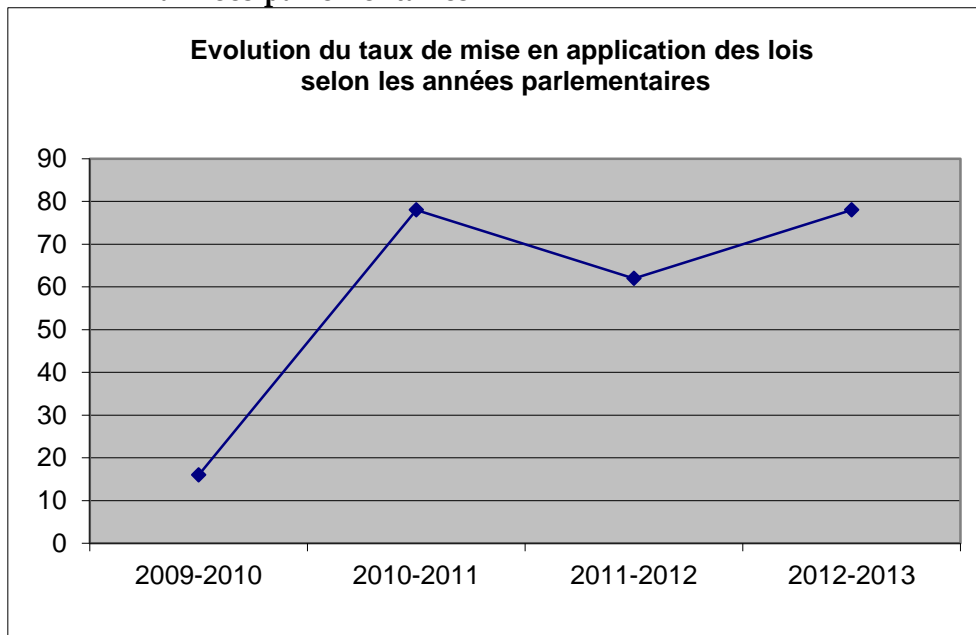
Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	132
<i>entrées en application</i>	104
<i>restant à appliquer</i>	28
Taux de mise en application global	79 %

Par rapport à la session 2011-2012, l'année 2012-2013 est marquée par une augmentation de la mise en application des lois : **79 % des mesures prévues ont été prises au 31 mars 2014**, ce qui permet de dépasser le taux record de 2010-2011.

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

Année parlementaire	2009-2010 au 30 septembre 2009	2010-2011 au 31 décembre 2011	2011-2012 au 31 mars 2013	2012-2013 au 31 mars 2014
Taux de mise en application	16 %	78 %	64 %	79 %
Nombre de mesures attendues	61	168	152	132

Figure n° 5 : Évolution du taux de mise en application des lois selon les années parlementaires



• **Deux lois ont été totalement mises en application** au cours de la période.

Ainsi, les dix mesures d'application de la loi portant création du contrat de génération ont été prises par deux décrets en Conseil d'État¹.

De même, la loi portant création des emplois d'avenir a vu l'ensemble de ses décrets publiés.

Figure n° 6 : Lois totalement mises en application adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2012-2013

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2013-185 du 1 ^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération	10	10	100 %
Loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir	16	16	100 %

• 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.

¹ Il s'agit des décrets n°s 2013-222 relatif au contrat de génération et 2013-511 fixant des modalités exceptionnelles de recrutement dans le corps de l'inspection du travail.

Figure n° 7 : Taux de mise en application des lois partiellement applicables adoptées définitivement entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
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	0	0 %
Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi	14	10	71 %
Loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer	1	0	0 %
Loi n° 2013-442 du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale	10	0	0 %
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	0 %
Loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013	77	68	88 %

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

- C'est le cas de la **loi 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.**

Sur les quatorze mesures d'application prévues, dix ont été prises à la date du 31 mars 2013.

- La mise en application de la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2013** atteint un taux d'application de **88 %** au 31 mars 2014. Ce taux est bien supérieur à celui obtenu au 31 mars 2013 pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, qui était seulement de 64 %.

- Les **délais de parution** des mesures attendues par les lois de l'année **demeurent satisfaisants** par rapport à l'an dernier : **48 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'elles appliquent, soit le délai prescrit par la circulaire primo-ministérielle du 29 février 2008. Il faut noter que plus de 90 % des mesures prises l'ont été dans l'année suivant la promulgation de la loi.

Figure n° 8 : Délais de parution des mesures 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	50	48 %
- de plus de 6 mois à 1 an	46	44 %
- de plus de 1 an à 2 ans	9	8 %
Total	105	100 %
Pour mémoire, mesures en attente	28	

Enfin, pour les 28 mesures en attente, il convient de noter que 18 de ces mesures, soit 65 %, concernent des lois promulguées depuis moins de 10 mois au 31 mars 2014, et 10, soit 35 %, des lois promulgués en décembre 2013, soit depuis plus de 15 mois.

C. UN MINIMUM DE MESURES D'APPLICATION POUR LES LOIS PROMULGUÉES AVANT LE DÉBUT DE LA XIV^e LÉGISLATURE

Lors de l'année parlementaire 2012-2013, seulement **18 mesures réglementaires** sont parues **en application des lois promulguées antérieurement**.

La loi n° 2012-301 du 5 mars 2012 relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations est devenue pleinement applicable, grâce au décret n° 2013-994 du 7 novembre 2013 organisant la transmission d'informations entre départements en application de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.

- 6 mesures ont été prises pour 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 79 %.

- 4 mesures ont été prises pour 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 72 %.

- 3 mesures ont été prises 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 62 %.

- 3 mesures ont été prises pour 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° 2011-901 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 70 %.

Aucune autre nouvelle mesure d'application n'a été prise pour les autres lois de la XIII^e législature.

Cependant, par le fait d'annulation ou de réécriture de mesures législatives, les lois n^{os} 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels et 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 sont devenus pleinement applicables.

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

Figure n° 9 : Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2012-2013 (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	79	15	3	7	-	104
Mesures restant à prendre	16	5	2	5		28
Total	95	20	5	12		132
% du total général	72 %	15 %	4 %	9 %		100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	83 %	75 %	60 %	58 %		79 %

Dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales, la **part des mesures réglementaires découlant d'amendements d'origine sénatoriale** a nettement diminué cette année, passant de 14 % du total des textes prévus par les lois de l'année relevant du champ social en 2011-2012 à **4 % seulement en 2012-2013**. Elle se situe bien en dessous de la moyenne des exercices précédents (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, ce taux ne peut donner sujet à aucune interprétation.

Sur les quatorze lois adoptées, il convient de noter que **quatre propositions de loi d'initiative sénatoriale** ont été adoptées définitivement par le Parlement :

- la loi n° 2013-337 du 23 avril 2013 prorogeant jusqu'au 31 décembre 2013 le régime social du bonus exceptionnel outre-mer (auteurs : Paul Vergès et Michel Vergoz) ;

- la loi n° 2013-442 du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale (auteur : Jacky Le Menn) ;

- la loi n° 2013-642 du 19 juillet 2013 relative à l'instauration du 27 mai comme journée nationale de la Résistance (auteur : Jean-Jacques Mirassou) ;

- la loi n° 2013-715 du 6 août 2013 tendant à modifier la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires (auteur : Jacques Mézard).

Lors de la session précédente, trois propositions de loi présentées par un sénateur avaient été adoptées par le Parlement. On ne peut que se féliciter du rôle des propositions de loi dans la production normative, auquel la nouvelle répartition de l'ordre du jour introduite par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 semble avoir contribué.

Figure n° 10 : Origine des lois promulguées dans les secteurs relevant de la compétence de 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 (jusqu'au 13 juillet 2011)	7	0	0
2011-2012	3	6	3
2012-2013	5	5	4

Il convient toutefois de souligner que sur les neuf propositions de loi adoptées par le Parlement, cinq sont d'application directe. Les quatre autres propositions de loi nécessitent un total de quinze mesures d'application, mais à ce jour, aucune de ces mesures n'a été publiée.

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

Sur les huit lois promulguées en 2012-2013 dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales et nécessitant des mesures d'application, six ont été adoptées selon la procédure accélérée et deux seulement selon la procédure de droit commun.

Figure n° 11 : Taux de mise en application

Modalités d'examen de la loi	Année parlementaire	
	2011-2012 (31 mars 2013)	2012-2013
Lois examinées après engagement de la procédure accélérée	71 %	68 %
Lois examinées, de droit, en procédure accélérée	64 %	88 %
Lois examinées selon la procédure de droit commun	51 %	0 %

Le taux de mise en application des lois examinées après engagement de la procédure accélérée atteint 68 % au 31 mars 2014 alors qu'aucune mesure n'avait été prise pour les deux lois examinées selon la procédure de droit commun. Il faut toutefois souligner que deux lois adoptées selon la procédure accélérée n'ont reçu aucune mesure d'application (biologie médicale et soins psychiatriques).

L'**urgence 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 2013 atteint 88 %.

Figure n° 12 : Application des dispositions législatives appelant un suivi réglementaire selon leur procédure d'adoption en 2012-2013 (au 31 mars 2014)

	Lois examinées selon la procédure accélérée	Lois examinées, de droit, en procédure accélérée	Lois examinées selon la procédure de droit commun	Total
Nombre de dispositions appelant un texte d'application, dont	53	77	2	132
<i>publiées</i>	36	68	0	104
<i>à publier</i>	17	9	2	28
Taux de mise en application	68 %	88 %	0 %	79 %

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 Légifrance, 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'Etat 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 ;

- enfin, 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, **vingt-six rapports** ont été demandés par le législateur, selon la répartition suivante :

- quinze pour la loi n° 2013-504 relative à la sécurisation de l'emploi ;

- cinq pour la loi n° 2012-1404 de financement de la sécurité sociale pour 2013 dont un a d'ores et déjà été publié (rapport détaillant les opérations projetées ou réalisées de construction d'établissements publics de santé en partenariat public-privé dans le cadre des plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012 et présentant les surcoûts financiers occasionnés par l'absence de maîtrise d'ouvrage publique) ;

- deux pour la loi n° 2012-1189 portant création des emplois d'avenir ;

- deux pour la loi n° 2012-1442 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 ;

- un pour la loi n° 2013-185 portant création du contrat de génération ;

- un pour la loi n° 2013-561 portant déblocage exceptionnel de la participation et de l'intéressement.

Le nombre de rapports demandés cette année est comparable à l'an dernier (vingt-deux).

Cependant, il faut noter que 60 % de ces rapports proviennent d'une seule loi : celle relative à la sécurisation de l'emploi.

S'agissant des rapports prévus par les **lois promulguées lors des années parlementaires antérieures**, on peut noter que **huit rapports prévus ont été publiés** :

- loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux : évaluation de la mise en œuvre de la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux ;

- loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : rapport portant sur la mise en œuvre des cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes et des protocoles départementaux ;

- loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail : rapport sur l'application des dispositions de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 relative à la démocratie sociale et de la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 les complétant ;

- loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels : rapport dressant un premier bilan de la mise en œuvre du plan métiers de la petite enfance ;

- loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 : rapport remis par le Gouvernement au Parlement, dans les deux ans suivant la tenue, pour la première fois, du scrutin prévu aux articles L. 2122-10-1 et suivants du code du travail, établissant un bilan des accords prévus à l'article L. 2234-1 du même code et des résultats de la négociation interprofessionnelle sur la représentation du personnel ;

- loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites : rapport au Parlement sur l'évaluation du coût réel des dépenses supplémentaires engendrées par la retraite à raison de la pénibilité ;

- 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 : rapport 2012 au Parlement sur les recompositions de l'offre hospitalière ;

- loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé : bilan de l'expérimentation mise en place par l'article 24 de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé parue.

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

Neuf des quatorze lois adoptées dans le champ de compétence de la commission des affaires sociales au cours de l'année parlementaire 2012-2013 sont d'origine parlementaire (cinq propositions de lois déposées à l'Assemblée nationale et quatre au Sénat).

Bon nombre de ces textes d'origine parlementaire se situent dans le prolongement de travaux antérieurs.

Ainsi, 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 fait elle suite à une première initiative législative sénatoriale¹ et à un rapport d'information effectué, sur saisine de la commission des affaires sociales du Sénat, par l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques².

La loi n° 2013-715 du 6 mars 2013 tendant à modifier la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires reprend quasiment à l'identique le texte que la commission des affaires sociales du Sénat avait adopté lors de la première et de la deuxième lecture du projet de loi relatif à la bioéthique en 2011.

Dans un tout autre domaine, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 reprend plusieurs propositions du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale sur le financement des établissements de santé³ :

- proposition 4 (suspendre la convergence tarifaire) : article 59 de la loi de financement pour 2013 ;

- proposition 25 (réformer la régulation des dépenses) : article 60 ;

¹ Loi n° 2010-729 du 30 juin 2010 tendant à suspendre la commercialisation de biberons produits à base de bisphénol A, issue d'une proposition de loi de M. Yvon Collin.

² Rapport n° 765 (2010-2011) de M. Gilbert Barbier : « Perturbateurs endocriniens, le temps de la précaution ».

³ Rapport de MM. Yves Daudigny, Jacky Le Menn et Alain Milon n° 703 (2011-2012) : « Refonder la tarification hospitalière au service du patient ».

- proposition 35 (tarification au parcours de santé) : expérimentation lancée pour les personnes en risque de perte d'autonomie par l'article 48 ;

- proposition 36 (suspension du passage à la T2A pour les hôpitaux locaux) : article 63.

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 2012-2013 et sur celle des lois promulguées antérieurement, pour lesquelles une ou plusieurs mesures réglementaires sont intervenues cette année.

I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2012-2013

A. LOI N° 2012-1189 DU 26 OCTOBRE 2012 PORTANT CRÉATION DES EMPLOIS D'AVENIR

Pilier de la stratégie du Gouvernement pour lutter contre le chômage des jeunes, les emplois d'avenir sont des contrats aidés destinés aux jeunes de 16 à 25 ans, qui prennent la forme d'un contrat unique d'insertion (CUI) dans le secteur non-marchand (contrat d'accompagnement dans l'emploi - CAE) ou dans le secteur marchand (contrat initiative emploi - CIE). Contrats à durée indéterminée ou d'une durée d'un à trois ans, ils bénéficient d'une aide de l'État à hauteur de 75 % du Smic (ou 35 % dans le secteur privé) durant trois ans. Ils s'accompagnent d'une obligation de formation, afin de permettre à son titulaire d'acquérir des compétences nouvelles. Dans l'éducation nationale, les emplois d'avenir professeur ont été mis en place pour permettre aux étudiants boursiers de découvrir les métiers de l'enseignement. Au total, environ 100 000 jeunes ont été recrutés en emploi d'avenir en 2013.

La loi du 26 octobre 2012 qui les institue a été rendu applicable très rapidement, puisque c'est dès le 1^{er} novembre 2012 qu'a été publié le décret n° 2012-1210 relatif à l'emploi d'avenir, qui en définit les modalités de mise en œuvre.

Les 17 mesures réglementaires d'application de cette loi ont été prises dans les dix mois qui ont suivi son adoption définitive, et pour la plupart avant le mois de mars 2013. La dernière a porté sur son **article 9**, qui est revenu sur le transfert aux Urssaf du recouvrement de la contribution et des versements effectués par les employeurs au titre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) effectué par la loi du 28 juillet 2011¹. Le décret n° 2013-639 du 17 juillet 2013 relatif aux conditions d'exigibilité des contributions dues au titre du CSP a précisé la compétence de Pôle emploi en la matière ainsi que les délais dans lesquels les employeurs doivent se soumettre à ces obligations.

¹ Loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, article 44.

En revanche, à l'**article 10**, qui porte sur le régime de retraite complémentaire des agents de Pôle emploi, il n'est finalement pas nécessaire que le pouvoir réglementaire intervienne. Cet article permet de maintenir l'affiliation à l'Agirc-Arrco des agents de Pôle emploi qui étaient employés, avant la création de cette institution, par les Assedic et l'Afpa, plutôt que de la transférer à l'Ircantec, qui est compétente pour les agents contractuels de droit public. Ces deux organismes ayant signé une convention organisant le 23 septembre 2013 organisant les transferts financiers entre eux, soit dans le délai de douze mois à compter de sa promulgation impartie par la loi, le recours au décret est inutile.

Néanmoins, il est **regrettable que le Gouvernement n'ait pas encore remis au Parlement**, comme le prévoit l'article 5 de la loi, **les rapports annuels d'évaluation des emplois d'avenir et des emplois d'avenir professeur**. Dix-huit mois après son adoption et plus d'un an après la signature des premiers emplois d'avenir, le recul est désormais suffisant pour mesurer la pertinence du dispositif et déterminer s'il est opportun de modifier son cadre juridique.

Une telle réflexion est d'ailleurs menée puisque par le décret n° 2014-188 du 20 février 2014¹ le Gouvernement a **élargi l'éligibilité** aux emplois d'avenir en introduisant une **dérogation** aux conditions posées jusqu'à présent. Le Parlement devrait donc y être associé.

Alors qu'il fallait, pour en bénéficier, que les jeunes peu qualifiés totalisent au moins six mois de chômage au cours des douze derniers mois, les prescripteurs d'emplois d'avenir, c'est-à-dire principalement les missions locales et Pôle emploi, pourront retenir des jeunes dont la **durée de recherche d'emploi est inférieure** si « *leur parcours de formation, leurs perspectives locales d'accès à l'emploi au regard de leurs qualifications ou des difficultés sociales particulières* ». De même, pour les jeunes titulaires d'un diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur résidant dans une zone urbaine sensible, une zone de revitalisation rurale ou en outre-mer, la durée de recherche d'emploi, fixée à douze mois au cours des dix-huit derniers mois, est abaissée selon les mêmes critères.

B. LOI N° 2012-1404 DU 17 DÉCEMBRE 2012 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2013

Le Sénat n'a pas adopté le PLFSS pour 2013. La quasi intégralité des mesures réglementaires nécessaires ont été prises, ce que salue néanmoins votre commission. Au 31 mars 2014, neuf seulement des 77 mesures réglementaires prévues restaient en attente.

¹ Décret n° 2014-188 du 20 février 2014 portant modification du décret n° 2012-1210 du 31 octobre 2012 relatif à l'emploi d'avenir.

Parmi celles-ci figurent le décret en Conseil d'Etat qui devait préciser les nouvelles modalités de fixation du prix des allergènes préparés spécialement pour un seul individu prévues par l'article 56 de la loi et le décret nécessaire à la modification du régime des recommandations temporaires d'utilisation pour les produits de santé pour lesquels il existe une alternative thérapeutique, introduite par l'article 57 de la loi.

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.

Aucun décret n'est intervenu pour préciser les modalités du report au 1^{er} 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 qui ouvrait la possibilité d'un processus progressif en fonction de la catégorie d'établissements et selon qu'il s'agit des actes et consultations externes ou des autres prestations hospitalières. Ce dispositif a toutefois été modifié par l'article 64 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014. Si l'échéance reste fixée au 1^{er} mars 2016 pour les actes et consultations individuelles, elle est repoussée au 1^{er} mars 2018 pour les autres prestations hospitalières.

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. Tel est le cas du décret chargé de définir les modalités selon lesquelles les services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad) pourront déroger à leurs règles tarifaires et organisationnelles pour participer aux projets-pilotes. Il en est de même s'agissant de l'arrêté devant fixer le périmètre territorial de ces projets-pilotes. Enfin, le cahier des charges de l'expérimentation, dont l'article 48 dispose qu'il doit être « *arrêté par les ministres* », a pris la forme d'un rapport publié en janvier 2013 par le comité chargé de suivre les expérimentations¹.

¹ Comité national sur le parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie, *Projet de cahier des charges des projets-pilotes Paerpa*, janvier 2013.

C. 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 BISPHÉNOLO 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^{er} prévoit la suspension, dès le 1^{er} 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^{er} janvier 2015.**

Tout conditionnement comportant du bisphénol A et destiné à entrer en contact direct avec des denrées alimentaires doit 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.**

Enfin, le Gouvernement doit remettre au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2014, un **rapport** évaluant les substituts possibles au BPA pour ses applications industrielles au regard de leur éventuelle nocivité.

- 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.

- 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.

À la date du 31 mars 2014, le décret relatif à l'apposition d'un avertissement sanitaire sur les conditionnements alimentaires contenant du bisphénol A, qui permettrait à la loi d'être pleinement applicable, n'avait pas vu le jour.

Selon les informations recueillies auprès de la direction générale de la santé (DGS), le projet de décret a été notifié à la Commission européenne avant de faire l'objet d'observations et d'avis circonstanciés de la part de la Commission et de certains États Membres. Sur ce fondement, une réflexion a été menée au sein de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur les aménagements à apporter au projet de décret, le respect des exigences communautaires imposant de clarifier le champ et les modalités d'application de la mesure. Dans sa version révisée, le projet de décret devra faire l'objet d'une nouvelle procédure de notification à la Commission européenne.

L'édition de cette mesure réglementaire demeure donc suspendue aux observations éventuelles de la Commission et des États membres et plus généralement aux incertitudes liées au respect du principe de libre circulation des marchandises dans l'Union européenne.

Il convient de noter que ces incertitudes concernent plus largement la loi elle-même : selon les informations obtenues auprès de la DGCCRF et du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), **la Commission européenne a amorcé les démarches préalables à l'ouverture d'une phase précontentieuse contre la France sur la conformité de la loi au droit de l'Union européenne (procédure du « EU Pilot »)**. A ce stade, la demande de renseignements adressée par la Commission aux autorités françaises a fait l'objet d'une réponse de la part du SGAE. Parallèlement, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) finalise une nouvelle évaluation des risques associés au bisphénol A utilisé dans les matériaux destinés à entrer en contact avec les aliments (procédure de consultation publique). Cette réévaluation, attendue par la Commission, ne sera achevée qu'à la fin de l'année 2014, si bien qu'il est **très peu probable que les suites données par la Commission à la procédure précontentieuse en cours ne soient connues avant l'autonome prochain.**

Font également défaut à ce jour les deux rapports du Gouvernement prévus aux articles 1^{er} et 4 de la loi.

La DGS indique que le rapport relatif aux perturbateurs endocriniens, dont la remise devait intervenir au plus tard le 24 décembre 2013, a été transmis pour validation aux cabinets des différents ministères concernés.

Quant au rapport sur les substituts au bisphénol A, qui doit être remis au plus tard le 1^{er} juillet prochain, il est, selon la même direction, en cours d'élaboration par les ministères concernés.

D. LOI N° 2013-185 DU 1ER MARS 2013 PORTANT CRÉATION DU CONTRAT DE GÉNÉRATION

Dispositif original au sein de la politique de l'emploi, le contrat de génération vise à faciliter l'insertion durable des jeunes en entreprise et à favoriser l'embauche et le maintien dans l'emploi des salariés âgés tout en assurant la transmission des savoirs et des compétences entre salariés.

Sa mise en œuvre a été particulièrement diligente puisque **toutes les dispositions réglementaires ont été prises dès le 15 mars** par le décret en Conseil d'État n° 2013-222, soit deux semaines après la promulgation de la loi.

Ce décret en Conseil d'État a notamment fixé :

- le contenu du diagnostic préalable à l'accord collectif intergénérationnel d'entreprise, de groupe ou de branche ;
- les objectifs et les indicateurs chiffrés liés aux engagements que doivent comprendre les accords collectifs précités ;
- les autres domaines d'action dans lesquels des engagements peuvent être prévus par l'accord collectif ;
- la portée du contrôle effectuée par l'administration sur l'accord collectif, le plan d'action et le diagnostic ;
- le contenu du document d'évaluation que doivent envoyer les entreprises employant plus de 300 salariés à l'administration ;
- le montant de la pénalité en cas de défaut de transmission du document d'évaluation précité après mise en demeure ;
- le contenu du document d'évaluation que doivent envoyer les branches professionnelles couvertes par un accord étendu ;
- les cas dans lesquels le départ des salariés n'entraîne pas la perte d'une aide financière associée à un binôme « contrat de génération » ;
- la durée et le montant de l'aide.

Il convient de remarquer que certaines dispositions réglementaires qui relevaient d'un décret simple ont été prises par le décret en Conseil d'État par souci de simplicité et de rapidité.

Par ailleurs, certaines dispositions de l'article 1^{er} ont été modifiées par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Ces modifications concernent les règles d'attribution des aides financières dans les entreprises employant entre 50 et 300 salariés et le relèvement de 26 à 30 ans de la borne d'âge en cas de transmission d'entreprise.

L'**article 4** de la loi prévoit que le Gouvernement est habilité, dans un délai de 12 mois après sa promulgation, à modifier par ordonnance le code du travail applicable à Mayotte afin d'y rendre applicables les dispositions relatives au contrat de génération. Comme l'indique le Gouvernement dans son rapport remis le 10 mars dernier au Parlement, « aucune ordonnance n'a été prise à ce jour dans la mesure où il convient au préalable de transposer les règles applicables en matière de négociation collective ». Par conséquent, le délai de transposition du contrat de génération devrait être prolongé.

L'**article 6** prévoit l'instauration, pendant trois ans, d'un **examen professionnel** ouvert aux contrôleurs du travail qui souhaitent accéder au corps des inspecteurs du travail. Le décret en Conseil d'État n° 2013-511 du 18 juin 2013 en a fixé les modalités d'application.

Enfin, l'**article 7** indique qu'un **rapport annuel** devra être remis par le Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du contrat de génération. Cette obligation n'est toutefois prévue qu'à compter du 30 juin 2014.

En définitive, l'ensemble des dispositions réglementaires prévues ont été prises dans des délais très rapides.

E. LOI N° 2013-442 DU 30 MAI 2013 PORTANT RÉFORME DE LA BIOLOGIE MÉDICALE

Votre commission regrette que ni les six décrets, ni les cinq arrêtés prévus par la loi portant réforme de la biologie médicale n'aient encore été publiés. Ce texte, issu d'une procédure parlementaire particulièrement longue a donné lieu à des concertations nombreuses avec les acteurs qui auraient dû permettre une adoption rapide des textes réglementaires, au moins s'agissant des arrêtés.

Sont encore attendus notamment :

- l'arrêté prévu à l'article 5 de la loi pour la détermination des catégories de professionnels de santé autorisés à réaliser un prélèvement et les lieux de celui-ci, lorsque le prélèvement d'un examen de biologie médicale ne peut pas être réalisé dans un laboratoire de biologie médicale ;

- le décret prévu à l'article 8 de la loi fixant les conditions dans lesquelles les biologistes médicaux peuvent se faire remplacer à titre temporaire ;

- le décret prévu à ce même article précisant les cas dans lesquels le directeur général de l'agence régionale de santé peut prononcer l'interruption immédiate, totale ou partielle, du fonctionnement des moyens techniques nécessaires à la réalisation de l'activité de biologie médicale, en cas d'urgence tenant à la sécurité des patients ou du personnel.

F. 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 avait pour objectif de remédier aux inégalités constatées entre l'offre alimentaire distribuée dans l'hexagone et celle à destination des populations ultramarines, alors que celles-ci sont particulièrement touchées par certaines pathologies pouvant être liées à une alimentation déséquilibrée.

Son article 1^{er}, qui fixe une teneur maximale en sucres ajoutés pour les produits alimentaires distribués dans les outre-mer, concerne à la fois les denrées dont il existe un équivalent de même marque dans l'hexagone (art. L. 3232-5 du code de la santé publique) et celles qui ne sont pas distribuées par les mêmes enseignes en France hexagonale (art. L. 3232-6 du même code). Pour ces dernières, 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 cet arrêté n'ait pas été publié à ce jour, ce qui rend largement inopérant le dispositif prévu par l'article 1^{er}, 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).

G. LOI N° 2013-504 DU 14 JUIN 2013 RELATIVE À LA SÉCURISATION DE L'EMPLOI

Le taux d'application de la loi est globalement satisfaisant puisque parmi les quatorze mesures réglementaires prévues, dix ont déjà été prises.

En revanche, votre commission constate avec regret que les demandes de rapports au Gouvernement sont toutes restées lettre morte.

Mesure centrale de la loi, l'article 1^{er} généralise la **couverture complémentaire santé en entreprise** à compter du 1^{er} janvier 2016. Sa mise en œuvre repose sur une négociation de branche, qui devait être engagée dès juin 2013, ou à défaut sur un accord d'entreprise, dont la négociation doit débuter le 1^{er} juillet 2014. La couverture minimale qui doit être assurée aux salariés par les contrats conclus dans ce cadre, dont le contenu conditionne ce processus, reste néanmoins à définir.

C'est également le cas de l'articulation entre cette mesure et le régime local d'assurance maladie complémentaire en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Alors que le **décret** auquel renvoie cet article pour fixer le niveau de prise en charge des dépenses de santé par cette couverture complémentaire aurait dû être publié, selon l'échéancier de mise en application de la loi tel qu'il figure sur le site Legifrance, en septembre 2013, il est **toujours attendu par les acteurs concernés**. Il est vrai que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014¹ a engagé une réforme plus large de la couverture complémentaire santé, notamment en ce qui concerne le contenu des contrats dits « responsables et solidaires » (article L. 871-1 du code de la sécurité sociale). Or les contrats que les entreprises doivent mettre en place en application de l'article 1^{er} de la loi de sécurisation de l'emploi (article L. 911-7 du même code) doivent être conformes aux dispositions relatives aux contrats responsables et solidaires. Les deux décrets attendus pour appliquer d'une part l'article 1^{er} de la loi de sécurisation de l'emploi et d'autre part l'article L. 871-1, dans sa nouvelle rédaction, sont donc liés. Or ce second décret ne devrait pas être publié avant le mois de juin 2014.

Il s'agit d'un retard qu'il convient de déplorer car, en l'absence de cadre de référence, il ne permet pas aux négociations de branche de se dérouler convenablement, alors que le Gouvernement entendait justement privilégier les négociations à ce niveau. En outre, le législateur avait souhaité laisser aux entreprises plus de deux ans pour s'adapter à cette nouvelle obligation, qui constitue une avancée majeure pour les salariés mais bouleverse également le secteur de l'assurance maladie complémentaire. Certes, les deux décisions² prises par le Conseil constitutionnel, jugeant que les clauses de désignation, par un accord de branche, d'un organisme complémentaire pour toutes les entreprises qui en font partie n'étaient pas conformes à la Constitution, ont profondément modifié l'équilibre de l'article 1^{er}, qui reposait notamment sur le choix laissé aux branches d'opter pour un degré d'intégration élevé ou non. Il est donc urgent que le Gouvernement agisse pour que l'article 1^{er} soit pleinement applicable et que les négociations dans les entreprises puissent débuter dans les délais prévus par la loi.

Le pouvoir réglementaire était également appelé à intervenir pour définir les modalités d'application de **l'article 8** de la loi, qui modernise les outils du dialogue social dans l'entreprise. Il institue une base de données économiques et sociales à disposition des élus du personnel. Il encadre les délais de consultation du comité d'entreprise et de recours, par celui-ci, à une expertise.

¹ Loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014, art. 56.

² Décisions n°s 2013-672 DC du 13 juin 2013 et 2013-682 DC du 19 décembre 2013.

Il permet enfin la mise en place d'une instance temporaire de coordination des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) chargé de solliciter une expertise unique lorsque plusieurs d'entre eux sont concernés, dans une même entreprise, par un projet de restructuration.

Le fonctionnement de cette instance de coordination et la désignation de ses membres ont été inscrits dans le code du travail par un décret du 26 juin 2013¹. Ainsi, elle doit indiquer dès sa première réunion si elle souhaite rendre un avis sur le projet de restructuration envisagé par l'entreprise. Dans ce cas, elle dispose pour cela de quinze jours après la remise du rapport d'expertise, qui doit lui-même intervenir dans un délai d'un mois ou, si nécessaire, de soixante jours.

Un décret du 27 décembre 2013² est ensuite venu préciser les nouveaux délais de consultation du comité d'entreprise ainsi que le contenu de la base de données. Sauf délai spécifique fixé par la loi, un comité d'entreprise dispose **d'un mois** pour rendre son avis. A défaut, il est réputé avoir été consulté et avoir rendu un avis négatif. Cette durée est prolongée pour atteindre **deux mois** en cas de recours à un expert et **trois mois** en cas de saisine d'un CHSCT.

Quant à la base de données, dont le contenu diffère selon que l'entreprise emploie plus ou moins de trois cents salariés, elle est le support de la consultation du comité d'entreprise sur les orientations stratégiques de celle-ci. A ce titre, elle se doit d'être exhaustive tout en étant **actualisée** régulièrement. Les informations de nature confidentielle doivent être identifiées comme telles par l'employeur. Pour les entreprises d'au moins trois cents salariés, la base de données doit être mise en place **à compter du 14 juin 2014**, soit un an après la publication de la loi. En dessous de ce seuil, la date du **14 juin 2015** a été retenue, laissant un an supplémentaire aux PME.

A l'**article 16**, le décret n° 2013-551 du 26 juin 2013 a fixé la part de la rémunération antérieure du salarié dans **le calcul de l'indemnité d'activité partielle**, il a déterminé les modalités selon lesquelles sont souscrits les engagements souscrits par l'employeur en contrepartie de l'allocation qui lui est versée, et il a défini la majoration de l'allocation versée aux salariés qui suivent une action de formation.

Le **rapport** du Gouvernement au Parlement présentant des propositions pour renforcer l'attractivité du régime de **l'activité partielle** devra être produit avant le 16 juin prochain.

¹ Décret n° 2013-552 du 26 juin 2013 relatif au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et à l'instance de coordination.

² Décret n° 2013-1305 du 27 décembre 2013 relatif à la base de données économiques et sociales et aux délais de consultation du comité d'entreprise et d'expertise.

Le **rapport** du Gouvernement au Parlement portant évaluation des **accords de maintien de l'emploi**, prévu à l'**article 17**, devra quant à lui être remis chaque année.

À l'**article 19**, un rapport du Gouvernement au Parlement doit être présenté, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, établissant un bilan des actions entreprises dans le cadre des **actions de revitalisation** des bassins d'emploi.

À l'**article 21**, le décret n° 2013-721 du 2 août 2013 a fixé un barème qui a valeur de référence pour déterminer l'indemnité forfaitaire en cas d'accord entre l'employeur et le salarié pendant **la phase de conciliation devant le conseil des prud'hommes**.

Votre commission déplore que le **rapport** demandé au Gouvernement portant sur les **conditions d'accès à la justice prud'homale** n'ait toujours pas été présenté au Parlement, alors que la date butoir était fixée au 14 décembre 2013. Cette demande de rapport était issue d'un amendement du rapporteur de votre commission et bénéficiait d'un large soutien au Sénat.

À l'**article 23**, un décret en Conseil d'État est attendu 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**.

L'**article 24** prévoit qu'un rapport doit être remis par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2014 sur l'**expérimentation du contrat de travail intermittents** dans certains secteurs d'activité.

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.

À 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)**. Ce rapport n'a pas été remis.

Enfin, à l'**article 27**, le Gouvernement devait 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**.

H. 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

La loi du 27 septembre 2013 est, dans ses principales dispositions concernant les droits des personnes faisant l'objet de soins sans consentement, directement applicable. Les trois décrets en Conseil d'Etat prévus par la loi n'ont pas encore été soumis à l'examen des sections compétentes. Bien que portant sur des questions complexes et nécessitant donc un important travail de concertation, ces décrets constituent des points importants pour la prise en charge des malades et pour la procédure d'expertise psychiatrique. Votre commission souhaite donc qu'ils puissent être pris dans les meilleurs délais.

Il s'agit tout d'abord du décret prévu à l'article 1^{er} permettant la mise en œuvre des programmes de soins. Deux autres décrets prévus aux articles 4 et 5 doivent également fixer le délai dans lequel les expertises permettant au juge de prendre en compte l'état psychiatrique d'un patient doivent être rendues.

II. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2011-2012

A. LOI N° 2012-301 DU 5 MARS 2012 RELATIVE AU SUIVI DES ENFANTS EN DANGER PAR LA TRANSMISSION DES INFORMATIONS

La loi n°2012-301 du 5 mars 2012 est venue pallier une faille de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance en matière de transmission des informations entre départements.

En raison de la mobilité des familles (déménagement, séparation du couple, mutation professionnelle), il arrive fréquemment que certaines d'entre elles, titulaires de prestations de l'aide sociale à l'enfance, changent de résidence pour s'installer dans un autre département, ce qui, dans certains cas, peut entraîner une rupture dans la prise en charge de l'enfant ou interrompre le travail d'évaluation de l'information préoccupante en cours.

Jusqu'à présent, cette transmission interdépartementale n'est pas organisée sur le plan national. Seuls certains départements ont mis en place un système d'alertes, parfois désigné sous l'expression de « signalements nationaux ». Mais ce dispositif, qui ne repose sur aucune disposition réglementaire, a une efficacité relativement limitée.

Afin de remédier à cette lacune, la loi du 5 mars 2012 entend organiser **la transmission d'informations entre le département d'origine et le département d'accueil**. Son article unique prévoit que lorsqu'une famille titulaire d'une prestation d'aide sociale à l'enfance (hors aide financière) ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance déménage dans un autre département, et que sa nouvelle adresse est connue, le président du conseil général du département d'origine en informe le président du conseil général du département d'accueil et lui transmet les informations relatives au mineur et à la famille concernés.

Les conditions d'application de cette transmission d'informations entre départements sont renvoyées à **un décret en Conseil d'Etat**, après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), étant donné l'enjeu de confidentialité qui y est associé.

Très attendue par les acteurs de la protection de l'enfance, la publication de ce décret est enfin intervenue le 7 novembre 2013. Le **décret n° 2013-994** organise ainsi la transmission d'informations entre départements pour assurer la continuité des interventions des travailleurs sociaux en cas de déménagements des familles.

A l'heure où votre commission mène un travail sur l'application de la loi de 2007 et sur les moyens d'améliorer le dispositif de protection de l'enfance¹, elle ne peut que se féliciter de cette publication qui devrait permettre un meilleur suivi des enfants en danger ou en risque de l'être sur l'ensemble du territoire national.

B. LOI N° 2012-300 DU 5 MARS 2012 RELATIVE AUX RECHERCHES IMPLIQUANT LA PERSONNE HUMAINE

La commission des affaires sociales était parvenue après de longs débats et un important travail en commun avec la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale à établir un nouveau cadre de la recherche biomédicale qui reposait notamment sur une réforme des comités de protection des personnes (CPP). Cette évolution est tenue en échec par l'absence de mesures réglementaires mettant en place la répartition aléatoires des protocoles, prévue par l'article 1^{er} et l'instance nationale représentative des CPP, prévue par l'article 8 de la loi. Votre commission regrette particulièrement ce fait au moment où des textes européens vont entraîner de nouvelles évolutions du régime juridique applicable aux recherches biomédicales.

¹ Mission confiée à Mmes Muguette Dini et Michelle Meunier.

C. LOI N° 2011-2012 DU 29 DÉCEMBRE 2011 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DU MÉDICAMENT ET DES PRODUITS DE SANTÉ

Les mesures essentielles prévues par loi relative à la sécurité du médicament sont prises ou en cours d'élaboration. Six nouvelles mesures sont intervenues au cours de l'année parlementaire 2012-2013, portant le taux d'application de la loi à 75 %.

Plusieurs mesures réglementaires prévues par ce texte semblent néanmoins ne pas devoir être prises. Ceci est naturel étant donné le caractère déclaratif ou inapplicable de nombre des mesures adoptées malgré l'opposition du Sénat.

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. La commission des affaires sociales se félicite néanmoins du fort taux de mesures d'applicables prises, près de trois-quarts, malgré leur nombre et leur complexité. Ceci manifeste l'engagement du Gouvernement à mettre en œuvre les mesures adoptées pour garantir l'efficacité et l'équilibre de notre système de protection sociale.

Votre commission regrette toutefois que 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'ait pas encore été signée.

E. 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

Votre commission regrette que le statut des fondations hospitalières n'ait pas encore fait l'objet de mesures réglementaires précises. Elle espère que cette question pourra être traitée avant l'examen de la prochaine loi de santé publique.

F. 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

La loi du 28 juillet 2011 est l'aboutissement d'un travail approfondi de votre commission sur les dysfonctionnements observés dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et, plus largement, sur les aménagements à apporter à la loi dite « Handicap » du 11 février 2005. Le texte poursuit trois objectifs : améliorer le fonctionnement et le financement des MDPH, clarifier le pilotage des politiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées et permettre une meilleure prise en charge du handicap.

Au cours de l'année 2013, aucune mesure réglementaire n'a été prise sur ce texte. En revanche, le 14 mars dernier, a été publié le décret en Conseil d'État n° 2014-337 relatif à l'accessibilité des logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière, prévu à l'article 20 de la loi.

Préalablement soumis à l'avis du conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), ce décret fixe des règles d'accessibilité particulières pour les logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière. Sont notamment concernées les résidences étudiantes, les résidences de tourisme et les résidences hôtelières à vocation sociale.

Votre commission se félicite de la publication de ce texte réglementaire, à moins d'un an de l'échéance du 1^{er} janvier 2015. Elle témoigne de la volonté du Gouvernement d'accélérer la dynamique en faveur de la mise en accessibilité de la société.

Elle regrette cependant que trois mesures d'application fassent encore défaut pour une pleine application de la loi :

- un arrêté ministériel doit définir le contenu des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (Cpom) signées entre chaque MDPH, la CNSA, le conseil général et l'État (article 4) ;
- un arrêté ministériel doit préciser les critères de recrutement des travailleurs handicapés par les entreprises adaptées et les centres de distribution de travail à domicile (article 16) ;
- un décret simple doit définir les critères de versement de la subvention spécifique et des aides au poste versées aux entreprises adaptées ainsi qu'aux centres de distribution de travail à domicile (article 16).

G. LOI N° 2011-814 DU 7 JUILLET 2011 RELATIVE À LA BIOÉTHIQUE

Les mesures réglementaires les plus importantes ont été prises. Trois mesures supplémentaires sont intervenues au cours de l'année parlementaire 2012-2013, portant le taux d'application à 62 %.

Seules demeurent à prendre des mesures qui relèvent en fait des bonnes pratiques médicales, ainsi les arrêtés prévoyant les règles de bonnes pratiques applicables à l'assistance médicale à la procréation avec tiers donneur, les règles de bonnes pratiques de la stimulation ovarienne et les règles de bonnes pratiques applicables à la prescription et à la réalisation des examens d'imagerie cérébrale à des fins médicales.

② COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION

Mme Annie David, présidente. - Depuis sa création fin 2011, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois synthétise les informations collectées par les commissions permanentes dans un rapport d'information qui devrait être débattu en séance publique au mois de juin. Ce bilan porte sur les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013. Il intègre les mesures d'application publiées jusqu'au 31 mars 2014, soit six mois au-delà des dernières lois prises en compte, selon le délai fixé dans une circulaire du 29 février 2008.

Durant l'année parlementaire 2012-2013, le Parlement a adopté quatorze lois examinées au fond par notre commission. Ce nombre, qui n'avait pas été atteint depuis la session 2007-2008, correspond à un début de législature caractérisé par une production législative plus intense.

Sur ces quatorze lois, cinq résultaient d'une initiative Gouvernementale : la loi de financement de la sécurité sociale ; trois lois présentées par le ministre du travail, les emplois d'avenir, le contrat de génération et la transposition de l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi ; une loi tirant les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité relative aux pupilles de l'État.

La majorité des lois examinées par notre commission résultaient d'une initiative parlementaire : cinq propositions de loi venant de l'Assemblée nationale et quatre issues du Sénat. Celles-ci concernent la recherche sur l'embryon, la biologie médicale, la prorogation du bonus outre-mer et l'instauration d'une journée nationale de la Résistance.

Sur ces quatorze lois, six pouvaient s'appliquer directement, sans texte réglementaire. Pour les huit autres, un total de 132 mesures d'applications était attendu, dont 77 pour la loi de financement, 16 pour les emplois d'avenir, 14 pour la sécurisation de l'emploi, 10 pour le contrat de génération, 10 également pour la biologie médicale.

Or 104 mesures avaient été prises au 31 mars 2014, soit un taux de 79 %, supérieur à ceux des années précédentes. Une cinquantaine de mesures, soit 38 % du total attendu, avaient été prises dans les six mois de la promulgation, et près d'une centaine, soit 72 %, dans un délai d'un an, résultat plutôt satisfaisant.

La tendance à l'amélioration, lente mais continue s'est à nouveau confirmée au cours de l'année parlementaire 2012-2013. Sans doute s'explique-t-elle par la volonté du Gouvernement de rapidement mettre en œuvre les priorités de son programme, notamment en matière d'emploi, mais aussi par les efforts combinés du Parlement et du Gouvernement. Celui-ci est tenu de présenter dans les six mois suivant la promulgation d'une loi un rapport faisant le point sur les mesures d'application prises et restant à prendre. Des échéanciers de publication des textes à paraître sont diffusés sur le site internet Legifrance, insuffisamment tenus à jour. Enfin, les bilans réguliers effectués par le Parlement contribuent à aiguillonner cabinets et services des ministères.

Cette note générale plutôt positive ne doit pas masquer une réalité très contrastée et la persistance d'anomalies. Il est logique que le Gouvernement s'efforce de rapidement mettre en œuvre les dispositifs qu'il juge prioritaires : les lois relatives au travail et à l'emploi ont été votées dans des délais très brefs et les mesures réglementaires sont intervenues très rapidement. Les lois sur les emplois d'avenir et sur le contrat de génération ont reçu 100 % de leurs mesures d'application. Pour les emplois d'avenir, le premier décret est sorti six jours seulement après la promulgation...

Mme Isabelle Debré. - Tiens !

Mme Annie David, présidente. - Pour le contrat de génération, les dix mesures attendues étaient prises deux semaines après la promulgation. Bien entendu, la rapidité de parution des textes réglementaires n'est pas en soi un gage de succès...

Pour la loi relative à la sécurisation de l'emploi, promulguée en juin 2013, plus de 70 % des mesures d'application avaient été prises au 31 mars dernier.

La principale disposition en attente est très importante, puisqu'elle concerne la couverture complémentaire santé. Un décret doit fixer le niveau minimal de garanties des contrats collectifs concernés. Sa préparation a été affectée par les mesures de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, relatives aux contrats solidaires et responsables. La généralisation des contrats collectifs en entreprises n'est applicable qu'au 1er janvier 2016, mais la parution du décret d'application est indispensable au lancement des négociations de branche, qui devait démarrer à la mi-2013.

S'agissant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, le Gouvernement avait promulgué 90 % des textes d'application au 31 mars dernier.

À l'inverse, quatre lois, toutes issues d'une initiative parlementaire, n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application sur les quinze décrets ou arrêtés prévus...

M. Jean Desessard. - Ce n'est pas bien !

Mme Isabelle Debré. - C'est incroyable !

Mme Annie David, présidente. - La loi du 30 mai 2013 réformant la biologie médicale avait pour objet principal de ratifier l'ordonnance de 2010, ce qui n'impliquait aucune mesure d'application particulière. Mais des dispositions nouvelles nécessitaient dix décrets ou arrêtés, dont aucun n'a été pris. La procédure parlementaire, particulièrement longue, a donné lieu à des concertations nombreuses avec les acteurs concernés. Les textes d'application auraient dû pouvoir être pris plus rapidement.

Les trois mesures d'application de la loi du 27 septembre 2013 sur les soins psychiatriques, que nous avons examinée dans des conditions assez bousculées lors de la session extraordinaire de septembre dernier, n'ont pas été prises. La loi palliait une censure par le Conseil constitutionnel après une question prioritaire de constitutionnalité. Toutefois, les mesures réglementaires attendues, sur la prise en charge des malades et la procédure d'expertise psychiatrique, sont importantes. Les trois décrets en Conseil d'État prévus n'ont pas encore été soumis aux sections compétentes. Il est souhaitable qu'ils interviennent dans les meilleurs délais.

La loi du 24 décembre 2012 suspendant la fabrication et la mise sur le marché des conditionnements alimentaires contenant du bisphénol A nécessitait un décret d'application qui n'a pas été pris. Un message sanitaire devait avertir sur les conditionnements comportant du bisphénol A, et les déconseiller aux femmes enceintes et enfants en bas âge. La Commission européenne ayant formulé des observations sur le projet de décret initial, un texte modifié est en cours de rédaction, qui devrait être notifié aux autorités européennes. Ce message d'avertissement se justifiait pendant la période transitoire, avant le retrait du marché des conditionnements en cause. Celui-ci doit avoir lieu au 1^{er} janvier 2015, dans moins de huit mois...

Mme Muguette Dini. - Ah !

Mme Annie David, présidente. - Par ailleurs, la Commission européenne a amorcé une phase précontentieuse contre la France sur la conformité de la loi au principe de libre circulation des marchandises. La Commission attend une nouvelle évaluation des risques de l'utilisation du bisphénol A dans les conditionnements alimentaires par l'Autorité européenne de sécurité des aliments. Ce n'est pas avant l'automne prochain, après la remise de cette évaluation, que l'on connaîtra les suites données par la Commission à la procédure en cours. En attendant, des produits toxiques doivent continuer à circuler librement...

La loi du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire outre-mer a harmonisé les dates de péremption entre la France hexagonale et l'outre-mer.

L'absence de parution de l'arrêté sur la teneur maximale en sucres ajoutés aux produits exclusivement distribués outre-mer rend le dispositif de l'article 1er de la loi largement inopérant.

Au cours de la période étudiée, près d'une vingtaine de mesures réglementaires sont intervenues en application de lois votées sous la précédente législature. Ont ainsi été enregistrées six mesures pour l'application de la loi de 2011 relative à la sécurité du médicament et trois mesures pour celle de la loi HPST de 2009.

On peut se féliciter, bien qu'elle ait été très tardive (plus d'un an et demi après la promulgation de la loi), de la publication du décret organisant la transmission des informations entre départements, afin d'assurer le suivi des enfants en danger en cas de déménagement des familles. Nous avons déploré l'an dernier le retard pris dans la parution de ce texte.

A l'inverse, la loi du 5 mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine est encore privée d'une part importante de ses effets. La structure nationale chargée de la répartition aléatoire des protocoles de recherche entre les comités de protection des personnes n'est toujours pas mise en place, faute de mesure réglementaire. Elle avait fait l'objet d'un consensus de notre commission et du Sénat tout entier, porté par nos deux rapporteurs successifs Marie-Thérèse Hermange puis Jean-Pierre Godefroy. Je regrette fortement que les mesures réglementaires nécessaires se fassent encore attendre.

Neuf rapports devant être remis au Parlement du fait de dispositions législatives ont été transmis. Huit font suite à des lois votées sous la précédente législature et un seul à une loi votée en 2012-2013, alors que pour cette même année parlementaire, on ne recensait pas moins de vingt-six demandes de rapports. Si quelques-unes ne restent pas lettre morte, l'exécutif est bien loin de pouvoir ou vouloir satisfaire la totalité d'entre elles.

Certes, ces demandes sont d'intérêt inégal. Mais certaines correspondent à une attente légitime et il n'est pas normal de ne pas y donner suite ou de le faire avec beaucoup de retard. Je regrette que le Gouvernement n'ait pas transmis les deux bilans annuels d'évaluation des emplois d'avenir et des emplois d'avenir professeur, alors que nous avons un recul suffisant pour mesurer la pertinence du dispositif. Je déplore aussi l'absence de transmission du rapport sur l'accès à la justice prud'homale que le Sénat avait demandé pour la fin d'année 2013, à l'initiative de Claude Jeannerot.

Des informations plus détaillées figurent dans une note qui sera publiée dans le rapport de la commission sénatoriale pour l'application des lois le mois prochain.

Mme Catherine Procaccia. - Après cette communication très intéressante, je me demande, madame la présidente, si vous ne pourriez pas intervenir en Conférence des Présidents contre ce déni de l'initiative parlementaire ? Il est inadmissible que les décrets d'application de propositions de loi consensuelles tardent alors qu'ils sont prêts dans les huit jours pour des projets de loi. Cette situation est-elle propre à notre commission ?

Mme Catherine Génisson. - Je vous félicite à mon tour de l'analyse que vous nous avez présentée. Je crois qu'il est difficile de trouver des produits de substitution au bisphénol A - c'est une explication, pas une excuse. Quant à la biologie, je rappelle que nous nous étions interrogés sur le choix du Cofrac comme structure d'évaluation, et avions souhaité un audit sur ce point.

M. Claude Jeannerot. - La précision de cette communication m'a impressionné. Ne pourrait-on imaginer que vous interpelliez en notre nom le ministre chargé des relations avec le Parlement et chacun des ministres concernés. Si les lois que nous votons ne peuvent s'appliquer faute de décrets d'application, notre travail n'est fait qu'à moitié.

M. Jean Desessard. - Après cette communication, dont je vous félicite, faut-il demander un rapport sur l'absence de rapports et qu'en est-il du groupe de travail sur la fin de vie que nous devons mettre en place en l'absence d'initiative du Gouvernement ? Enfin, j'ai cru comprendre que la commission des lois avait étudié la moitié des textes adoptés l'an dernier ; savons-nous quelle proportion en a rapporté notre commission ?

Mme Annie David, présidente. - Je vous ai donné le nombre des textes qu'elle a examinés : quatorze lois au fond, c'est autant que la commission des lois ; celle des finances en a rapporté neuf, le développement durable six, l'économie quatre et la culture trois.

M. Claude Jeannerot. - N'oublions pas l'aspect qualitatif !

M. Jean-Pierre Godefroy. - Je joins mes félicitations à celles des intervenants précédents et appuie la suggestion de Claude Jeannerot. Je déplore que des décrets d'application de la loi du 5 mars 2012 manquent encore en 2014. Nous avons eu un long dialogue avec l'Assemblée nationale sur ce texte que nous avons porté, Mme Hermange, M. Autain et moi. Nous étions arrivés à un accord sur le choix aléatoire des protocoles de recherche. Il est désolant que deux ans après, nous attendions toujours un décret d'application destiné à protéger les personnes concernées !

Mme Laurence Cohen. - Votre communication est à l'image de notre travail. Au-delà des divergences que nous exprimons, nous parvenons à une communauté de point de vue qui honore notre assemblée. Il est important de le faire savoir.

M. René-Paul Savary. - Je vous remercie de votre honnêteté intellectuelle, madame la présidente. Je crains malheureusement que certains n'en tirent argument pour nourrir des interrogations sur l'impact du travail parlementaire. Votre rapport est pourtant l'occasion de lever le nez du guidon, et de ne pas seulement répondre à l'urgence. Nous devons nous livrer régulièrement à cet exercice d'évaluation. J'y vois un encouragement à jouer un rôle d'aiguillon : suivons les indications qui paraissent sur Legifrance et invitons le Gouvernement à agir.

Mme Annie David, présidente. - Je partage vos questions et relaierai vos demandes. J'interrogerai les ministres concernés par les différents textes. Je serai toutefois plus nuancée sur les rapports.

Mme Isabelle Debré. - M. Patrick Ollier, quand il était ministre, avait obtenu de nets progrès et rendait compte de son action. Cela se fait-il toujours ?

Mme Annie David, présidente. - M. Vidalies et le secrétaire général du Gouvernement ont été auditionnés à plusieurs reprises par la commission pour le contrôle de l'application des lois.

Mme Claire-Lise Champion. - Tout à fait. Il convient d'avoir une vue rétrospective car, s'il reste des marges de progression, la situation s'est améliorée par rapport à un passé relativement récent.

Mme Annie David, présidente. - Le secrétariat de la commission a établi une note analysant l'impact de l'avis du Conseil d'État sur les propositions de loi relatives à la fin de vie, en vue du groupe de travail que pilotera Jean-Pierre Godefroy.

M. Jean Desessard. - Nous avons retiré notre texte parce que l'engagement avait été pris qu'une proposition de loi serait déposée avant fin juin par la commission. Je plaide pour que le groupe de travail se réunisse rapidement.

M. Jean-Pierre Godefroy. - Nous pouvons prendre rapidement l'attache des auteurs de propositions de loi. Nous avons en effet l'avis du Conseil d'État sur les propositions de loi. L'on attend toujours celui du Comité consultatif national d'éthique. S'agissant du cas Vincent Lambert, les experts ont rendu un rapport d'une obscure clarté sur lequel le Conseil d'État statuera fin juin - j'y serai si la séance est publique.

La commission donne acte à la présidente de sa communication.

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

① BILAN STATISTIQUE

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS

A. LE BILAN DE LA SESSION 2012-2013

Au cours de la session parlementaire 2012-2013 – soit entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013 – **trois lois ont été promulguées** dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication :

- loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013 visant à **abroger la loi n° 2010-1127** du 28 septembre 2010 visant à **lutter contre l'absentéisme scolaire** ;

- loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la **refondation de l'école de la République** ;

- loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à **l'enseignement supérieur et à la recherche**.

• **Sur un plan strictement numérique**, la liste des lois promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture traduit une baisse de son activité législative. Avec **trois lois** adoptées définitivement au cours de la session ordinaire et extraordinaire 2012-2013, contre cinq lors de l'année parlementaire 2011-2012, l'activité de la commission de la culture semble diminuer par rapport à la session précédente. Cette « donnée brute » doit être mise en perspective : les lois sur la refondation de l'école (89 articles) et sur l'enseignement supérieur et la recherche (129 articles), toutes les deux d'origine gouvernementale soulignent, une fois encore, combien les textes dont la commission est saisie se concentrent sur le début de chaque législature. L'activité constatée au cours de l'année 2012-2013 est tout à fait comparable à celle de la session 2007-2008, après une année d'élections, présidentielle et législatives.

Année parlementaire	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013
Nombre de lois promulguées	3	3	4	9	3	5	3
dont lois issues de propositions	1	1	1	8	3	4	1

Sur les trois lois promulguées, la loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013 visant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, **est issue d'une proposition de loi** déposée par **Mme Françoise Cartron** et plusieurs de ses collègues du groupe socialiste. Le taux d'initiative d'origine parlementaire a été, par conséquent, de 33,3 %.

Par ailleurs, une proposition de loi relative aux écoles de production, déposée par **M. Jean-Claude Carle** et plusieurs de ses collègues du groupe UMP, a été rejetée en séance publique par l'adoption d'une question préalable le 21 novembre 2012.

La commission s'est, en outre, **saisie pour avis de quatre textes** : proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, proposition de loi pour une fiscalité numérique neutre et équitable ; projet de loi de finances rectificative pour 2012 (loi n° 2012-958 du 16 août 2012) et projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes (1^{re} lecture).

- La loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013 visant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire est **d'application directe**.

Les deux autres lois (loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche) **sont partiellement applicables**.

État de mise en application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2012-2013

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
3	1	0	2	0
100 %	33,3 %	0 %	66,6 %	0 %

Il est néanmoins possible de tirer un premier enseignement global de la mise en application de ces deux lois. Toutes deux ont été adoptées à la même date, l'une après application de la **procédure accélérée**, l'autre au terme du vote conforme du Sénat en deuxième lecture. Mais le choix de la procédure accélérée plutôt que celui de laisser la navette se poursuivre ne veut pas dire que les mesures d'application de la loi sont publiées plus rapidement. Concrètement, la loi ESR peut être considérée comme mise en application pour le quart de ces dispositions alors que la loi sur la refondation l'est pour les trois quarts d'entre elles.

- Par ailleurs, **quarante-sept textes d'application (prévus et non prévus) sont parus entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 mars 2014** dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui ont permis de rendre applicables ou quasi-applicables les lois promulguées depuis le début de la XIII^e législature.

Deux des lois promulguées pendant la session précédente sont entrées totalement en application au cours de l'année parlementaire 2012-2013. Il s'agit de la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée et de la loi n° 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles.

Par ailleurs, **une loi promulguée sous la XIII^e législature est devenue applicable.** Il s'agit de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle.

B. LE BILAN DES SESSIONS ANTÉRIEURES

- **96 % des lois promulguées** au cours de la XIII^e législature, soit du 20 juin 2007 au 19 juin 2012, **sont d'application directe ou mises en application**, les lois d'application directe représentent à elles seules plus du quart du total. Sur les dix-sept 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^e législature, 64 % des lois mises en application le sont dans un délai de moins de douze mois.** Par ailleurs, la loi partiellement mise en application ne requière plus qu'un texte réglementaire pour le devenir pleinement.

**État de mise en application des lois promulguées
au cours de la XIII^e 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^e 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^e 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^e 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	3	1
100 %	24 %	53 %	18 %	5 %

Concernant la XII^e législature, sur les 85 dispositions qui prévoyaient un texte réglementaire, 71 sont mis en application et quatorze 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^e 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^e 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. **Dix-sept lois adoptées au cours de la XIII^e législature, résultent de propositions de loi déposées par des députés ou des sénateurs**. À la date du 31 mars 2014, outre quatre lois d'application directe – soit 24 % –, douze – soit 70 % – sont mises en application et une – soit 6 % – est partiellement mise en application.

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^e et de la XIII^e législatures sont désormais mises en application à l'exception de quatre lois pour lesquelles des dispositions sont en attente de publication et d'une loi qui n'a reçu aucune des mesures d'application prévues.

Taux d'application des lois partiellement ou non mises en application, depuis 2000 jusqu'au 31 mars 2014

	Nb de mesures prévues dans la loi	Nb de mesures prévues prises au 31 mars 2014	Nb de rapports déposés/ ceux demandés	Taux de mise en application au 31 mars 2014
Loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche (<i>Procédure accélérée</i>)	29	7	0/13	21 %
Loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école	18	12	1/5	75 %
Loi du 1 ^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs	4	3		75 %
Loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur (<i>Urgence</i>)	8	7	3/6	88 %
Loi du 1 ^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (<i>Urgence</i>)	16	9	2/3	56 %
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	0		0 %
Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école (<i>Urgence</i>)	10	6	0/1	60 %

	Nb de mesures prévues dans la loi	Nb de mesures prévues prises au 31 mars 2014	Nb de rapports déposés/ ceux demandés	Taux de mise en application au 31 mars 2014
Loi du 1 ^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	41	40	3/9	98 %
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	32	2/2	91 %
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		0 %

Deux lois anciennes n'ont **jamais été mises en application** : 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 et, plus récemment, la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle et la loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales.

Chaque année, le bilan d'application des lois dressé par la commission de la culture fait le constat que les décrets parus pour la période de référence ne concernent jamais ou à de rares exceptions près les lois promulguées lors des législatures antérieures.

Les retards s'accumulent d'autant plus que ces lois ont été initiées par des gouvernements précédents. Les priorités politiques ont évolué ; les évolutions technologiques, notamment dans le secteur des médias ont fait apparaître des problématiques nouvelles. Continuer à comptabiliser les textes réglementaires d'application de lois si anciennes n'obéit-il pas davantage à une préoccupation statistique qu'au suivi de la mise en œuvre effective des dispositions adoptées par le législateur ?

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

Le **retard persiste concernant le dépôt des rapports** pour les lois récentes comme pour les plus anciennes, les gouvernements successifs ne manifestant que peu de volonté à cet égard.

Au cours de l'année parlementaire 2012-2013, **aucun rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en application** d'une loi à l'issue d'un délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur, dans les conditions prévues à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, n'est paru.

Le nombre de rapports en attente de parution demeure particulièrement élevé : quarante-huit rapports depuis 2000. Sur cette même période, vingt-sept rapports sont parus.

À elles seules, les trois lois relatives à la communication adoptées depuis 2000 ont sollicité le dépôt devant le Parlement de vingt-quatre rapports. La loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures du 12 mai 2009 en a supprimé quatre pour des raisons de retard de publication ou dans un objectif de rationalisation.

S'agissant des **lois adoptées durant la session 2012-2013**, les lois sur la refondation et l'école et sur l'enseignement supérieur et la recherche prévoient la publication, respectivement, de **cinq et treize rapports**.

B. LES AUTRES TRAVAUX DE CONTRÔLE

Les statistiques présentées ci-dessus ne prennent pas en compte d'autres types de travaux, comme les neuf 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.

- **Mme Dominique Gillot et M. Ambroise Dupont ont déposé un rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.**

Une mission d'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU » 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, en recensant les avancées et les difficultés rencontrées par la communauté universitaire dans la mise en place de la réforme visant à renforcer l'autonomie des universités¹.

- **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.

¹ En outre, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et la commission des finances ont publié un rapport d'information n° 547 (2012-2013) sur le bilan consolidé des sources de financement des universités (rapporteurs : Mme Dominique Gillot et M. Philippe Adnot).

Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Colette Mélot, MM. Dominique Bailly et Pierre Martin, siègent depuis le 26 février 2014 au sein du **Comité de suivi de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République créé par l'article 88 de la loi.**

Trois autres comités de suivi comprenant des sénateurs membres de la commission de la culture sont chargés de suivre la mise en œuvre 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, au cours de la session écoulée, la commission de la culture a reçu :

- **M. Rémy Pflimlin, président-directeur général de France Télévisions, sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2011-2015, le 24 octobre 2012 ;**

- **M. Mathieu Gallet, président de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2010-2014, le 8 novembre 2012 ;**

- **Mme Véronique Cayla, présidente d'Arte, sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2012-2016, le 15 novembre 2012 ;**

- **M. Jean-Luc Hees, président de Radio France, sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2010-2014, le 15 novembre 2012.**

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

I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les trois lois adoptées au cours de la session 2012-2013 sont relatives à l'enseignement. La loi n° 2013-108 du 17 janvier 2013 visant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire est une loi d'application directe. Les deux autres lois, celle relative à la refondation de l'école de la République et celle sur l'enseignement supérieur et la recherche, prévoient de nombreuses mesures d'application.

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 est directement applicable. Elle abroge le dispositif de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire d'un enfant mineur, à la demande de l'inspecteur d'académie. Ce dispositif, mis en place par la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010, dite loi « Ciotti », a été jugé inefficace. La loi modifie également l'article L. 131-8 du code de l'éducation qui prévoit désormais, en cas de persistance du défaut d'assiduité, que le directeur de l'établissement d'enseignement réunisse les membres concernés de la communauté éducative afin de proposer aux personnes responsables de l'enfant une aide et un accompagnement adaptés et contractualisés avec celles-ci. Un personnel d'éducation référent est désigné pour suivre les mesures mises en œuvre au sein de l'établissement d'enseignement. La loi abroge l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles portant sur la signature, sur proposition du président du conseil général, d'un contrat de responsabilité parentale en cas d'absentéisme scolaire d'un enfant mineur. Elle abroge enfin, par coordination, les articles L. 552-3 et L. 552-3-2 du code de la sécurité sociale.

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 est de 75 %. Sur les dix-huit mesures prévues, douze ont été prises dans un délai de six mois et deux préexistaient déjà. Manquent quatre mesures d'application. Par ailleurs, quinze mesures non prévues ont été prises.

- Les mesures réglementaires prises (prévues et non prévues)

- L'enseignement moral et civique

Circulaire n° 2013-144 du 6 septembre 2013 sur la Charte de la laïcité à l'école *(non prévue)*

Cette Charte, en cohérence avec l'article 3 de la loi, explicite les sens et enjeux du principe de laïcité à l'École, dans son rapport avec les autres valeurs et principes de la République. Elle offre ainsi un support privilégié pour enseigner, faire partager et faire respecter ces principes et ces valeurs, mission confiée à l'École par la Nation et réaffirmée dans la loi.

- La scolarisation des élèves en situation de handicap

Une mesure d'application préexiste à l'article 7 de la loi et ne nécessite, par conséquent, aucune modification : il s'agit du **décret n° 2009-378 du 2 avril 2009 relatif à la scolarisation des enfants, des adolescents et des jeunes adultes handicapés et à la coopération entre les établissements mentionnés à l'article L. 351-1 du code de l'éducation et les établissements et services médico-sociaux mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles**. Il vient fixer les modalités de la collaboration entre l'éducation nationale et l'éducation spécialisée pour assurer la continuité du parcours de scolarisation des élèves en situation d'handicap.

Circulaire n°2013-179 du 12 novembre 2013 relative à la prévention de l'illettrisme *(non prévue)*

Cette circulaire complète l'article 9 de la loi en rappelant le rôle déterminant de la maîtrise de la langue française dans la réussite scolaire et l'insertion professionnelle et sociale, ainsi que les mesures à mettre en œuvre afin d'accompagner l'ensemble des acteurs de la communauté éducative.

- Le service public du numérique éducatif

Décret n°2014-13 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche *(non prévu)*

Une nouvelle direction du numérique pour l'éducation est créée afin de répondre aux enjeux liés à la mise en place du « service public du numérique éducatif » prévu par l'article 16 de la loi. Cette direction est notamment chargée d'incarner l'ambition et la priorité politique de la stratégie du numérique et d'en entretenir la dynamique.

- Les autorités d'expertise : conseil supérieur des programmes et conseil national d'évaluation du système scolaire.

Décret n° 2013-681 du 24 juillet 2013 relatif au Conseil supérieur des programmes

Ce décret, pris en application de l'article 32 de la loi, traite de l'organisation et du fonctionnement du Conseil supérieur des programmes (CSP), chargé de superviser la refonte des programmes dans toutes les matières et pour tous les cycles, en veillant à leur articulation avec le socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

Votre commission y a désigné, le 8 octobre 2013, **Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jacques Legendre et Jacques-Bernard Magner.**

En application des articles L. 231-14 et D. 231-34 du code de l'éducation, les membres du Conseil ont été nommés par **arrêté du 9 octobre 2013** du ministre de l'éducation nationale et le CSP a été installé formellement le 10 octobre 2013.

Décret n° 2013-945 du 22 octobre 2013 relatif au Conseil national d'évaluation du système scolaire

Ce décret, pris en application de l'article 33 de la loi, a pour but de fixer les modalités de désignation des membres et les règles de fonctionnement du Conseil national d'évaluation du système scolaire. Ce conseil doit constituer une instance de régulation indépendante des services du ministère de l'éducation nationale.

Votre commission a désigné **Mme Françoise Cartron et M. Jean-Léonce Dupont** le 13 novembre 2013 pour y siéger.

- L'enseignement du 1^{er} degré

Décret n° 2013-682 du 24 juillet 2013 relatif aux cycles d'enseignement à l'école primaire et au collège

Le présent décret a pour objet la détermination des cycles d'enseignement à l'école primaire et au collège, en application de l'article L. 311-1 dans sa rédaction issue de l'article 34 de la loi. Il organise la scolarité à l'école primaire et au collège en quatre cycles d'enseignement, dont le premier cycle est celui de l'école maternelle.

- Le baccalauréat

L'examen du baccalauréat faisait l'objet de décrets avant la loi. Ces décrets sont toujours en vigueur et ne présentent pas d'incohérences avec le nouvel article L. 333-4. Il n'y aura donc pas de nouveau décret pour l'application de l'article 55 de la loi relatif à la vérification d'un niveau de connaissances, de compétences et de culture définies par les programmes du lycée, pour le baccalauréat.

- Les enseignements du collège

Décret n° 2014-6 du 7 janvier 2014 portant expérimentation d'une procédure d'orientation des élèves dérogeant à l'article L. 331-8 du code de l'éducation *(non prévu)*

Pris pour application de l'article 48 de la loi, le présent décret met en œuvre l'expérimentation consistant à confier la décision finale d'orientation de l'élève à ses responsables légaux ou, s'il est majeur, à l'élève lui-même, en modifiant la procédure d'orientation conduisant à cette décision, par dérogation aux dispositions de l'article L. 331-8 du code de l'éducation, qui prévoient que cette décision est prise par le chef d'établissement. Il prévoit de conduire cette expérimentation pour les décisions d'orientation concernant les élèves des classes de troisième scolarisés pendant les années scolaires 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016 dans des établissements dont la liste sera fixée par arrêté du ministre de l'éducation nationale.

Arrêté du 25 mars 2014 fixant la liste des établissements retenus pour l'expérimentation du choix donné à la famille dans le cadre de la procédure d'orientation à l'issue de la classe de troisième *(non prévu)*

Pris également pour application de l'article 48 de la loi, cet arrêté fixe la liste des établissements scolaires retenus pour l'expérimentation du choix donné à la famille dans le cadre de la procédure d'orientation à l'issue de la classe de troisième.

Décret n° 2013-769 du 26 août 2013 relatif à l'accès au dispositif d'initiation aux métiers en alternance (Dima) *(non prévu)*

L'article 56 de la loi modifie l'âge d'entrée en apprentissage et l'accès au Dima et sa mise en œuvre suscite, dans une phase de transition, des interrogations de la part des familles et de différents acteurs de l'apprentissage. Seuls les jeunes ayant 15 ans effectifs et ayant achevé la scolarité du collège peuvent entrer en apprentissage alors que, précédemment, pouvaient y accéder les jeunes atteignant quinze ans au cours de l'année civile s'ils justifiaient avoir accompli la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire.

Sur ce point, la loi modifie le premier alinéa de l'article L. 337-3-1 du code de l'éducation, qui fonde le Dima afin de prévoir que : « *les centres de formation d'apprentis peuvent accueillir, pour une durée maximale d'un an, les élèves ayant au moins atteint l'âge de 15 ans pour leur permettre de suivre, sous statut scolaire, une formation en alternance destinée à leur faire découvrir un environnement professionnel correspondant à un projet d'entrée en apprentissage, tout en leur permettant de poursuivre l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture mentionné à l'article L. 122-1-1.* »

En conséquence, seuls les élèves ayant au moins 15 ans peuvent entrer en Dima, quelle que soit leur origine scolaire (4^e, 3^e, etc.).

Circulaire n° 2013-143 du 10 septembre 2013 relative à l'entrée en apprentissage des élèves de moins de 15 ans à la rentrée scolaire et accès au dispositif d'initiation aux métiers en alternance (Dima) (non prévue)

- Les écoles et établissements d'enseignement scolaire

Décret n° 2013-683 du 24 juillet 2013 définissant la composition et les modalités de fonctionnement du conseil école-collège

Le présent décret, pris en application de l'article 57 de la loi, définit la composition et les missions confiés au conseil école-collège qui doit permettre de renforcer la continuité pédagogique entre les deux degrés, au profit notamment des élèves les plus fragiles. Le conseil école-collège réunit, sous la présidence du principal du collège et de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription, des enseignants du collège et des écoles du secteur de celui-ci. Il se réunit deux fois par an au moins et arrête un programme d'actions et un bilan de ses réalisations.

Décret n° 2013-983 du 4 novembre 2013 modifiant la composition et les attributions du conseil d'école

Ce décret, pris en application de l'article 59 de la loi, précise la composition et les attributions du conseil d'école. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) intéressé ou son représentant siège en lieu et place du conseiller municipal lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles ont été transférées à un EPCI. Le conseil d'école peut désormais se prononcer sur les principales questions de vie scolaire, notamment sur les actions menées contre toutes les formes de violence et de discrimination et donner son accord sur le programme d'actions établi par le conseil école-collège.

- Les établissements publics locaux d'enseignement

Décret n° 2013-895 du 4 octobre 2013 relatif à la composition et aux compétences du conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement (non prévu)

Ce décret en Conseil d'État, pris en application de l'article 61 de la loi, modifie diverses dispositions du code de l'éducation relatives à la composition et aux compétences du conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement. Il modifie notamment la composition du conseil d'administration des lycées professionnels pour y renforcer la représentation du monde économique. Il tire les conséquences de la participation de la collectivité de rattachement au contrat d'objectifs des établissements publics locaux d'enseignement. Il articule les compétences du conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement avec celles du conseil école-collège.

- Les groupements d'établissements

Décret n° 2013-852 du 24 septembre 2013 relatif aux groupements d'établissements (Greta) constitués en application de l'article L. 423-1 du code de l'éducation

Le présent décret a été pris pour l'application de l'article 62 de la loi. Conformément aux dispositions de l'article L. 423-1 du code de l'éducation, qui prévoient que les établissements scolaires publics s'associent en groupement d'établissements pour la mise en œuvre de leur mission de formation continue ainsi que de formation et d'insertion professionnelles, le décret prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces groupements d'établissements. Ce décret revient sur la transformation programmée des Greta en groupements d'intérêt public.

Circulaire n°2014-009 du 4 février 2014 relative à l'organisation des Greta (non prévue)

En application des articles D. 423-1 à D. 423-12 du code de l'éducation, la circulaire précise le rôle et les attributions des différents acteurs et instances qui interviennent dans les Greta.

- Les activités périscolaires

Décret n° 2013-707 du 2 août 2013 relatif au projet éducatif territorial et portant expérimentation relative à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre (non prévu)

L'article 66 de la loi prévoit que des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation, et en complémentarité avec lui, peuvent être organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial. Ce décret, après avoir précisé les modalités d'élaboration du projet éducatif territorial dans le cadre duquel peuvent être organisées des activités périscolaires pour les enfants scolarisés dans ces établissements, modifie à titre expérimental pour une durée de trois ans les taux d'encadrement des accueils organisés dans le cadre d'un tel projet éducatif territorial, lorsque ces accueils relèvent des dispositions de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) et inclut, également à titre expérimental, dans l'effectif des animateurs des personnes prenant part ponctuellement à ces accueils.

Circulaire n° 2013-096 du 17 juin 2013 sur le fonds d'amorçage (non prévue)

Prise pendant la discussion du projet de loi devant les assemblées, en application de l'article 67 de la loi, elle apporte aux communes et aux organismes de gestion des écoles privées sous contrat qui ont choisi d'appliquer la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée 2013 des précisions sur les conditions d'éligibilité, les modalités de calcul et de versement des aides du fonds d'amorçage.

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

Également pris en application de l'article 67 de la loi, il précise les modalités de fixation des taux des aides (aide forfaitaire et majoration forfaitaire), les modalités de leur calcul, les conditions d'éligibilité à ces aides ainsi que les modalités de leur versement.

Arrêté du 2 août 2013 fixant les taux des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré (non prévu)

- La création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ)

Décret n° 2013-782 du 28 août 2013 fixant les règles relatives à la composition et au fonctionnement des conseils des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ)

Conformément à l'article L. 721-3 du code de l'éducation, les ÉSPÉ sont administrées par un conseil et dirigées par un directeur. Elles comprennent également un conseil d'orientation scientifique et pédagogique. Pris en application de l'article 70 de la loi, le décret précise la composition de ces instances. Le conseil de l'école comprend, outre des représentants de l'établissement intégrateur, au moins 30 % de personnalités extérieures désignées notamment par le recteur et, le cas échéant, les établissements partenaires et des représentants élus des personnels et des usagers (étudiants, fonctionnaires stagiaires, personnels enseignants et d'éducation bénéficiant d'actions de formation continue et personnes bénéficiant d'actions de formation aux métiers de formation et de l'éducation). Le conseil d'orientation scientifique et pédagogique comprend des représentants de l'établissement intégrateur et, le cas échéant, des établissements partenaires ainsi que des personnalités extérieures.

Les autres dispositions précisent les conditions d'élection du président du conseil de l'école et du respect de la parité au sein des conseils, les conditions d'exercice du droit de suffrage et d'éligibilité, la durée du mandat des membres des conseils ainsi que les modalités de perte de qualité de membre d'un conseil. Le règlement intérieur de l'école complètera les règles d'organisation et de fonctionnement de ces conseils.

Les dispositions transitoires prévoient les modalités de constitution du premier conseil de l'école.

Un **arrêté du 27 août 2013** a spécifié les modalités d'accréditation des ÉSPÉ. Et **28 arrêtés en date du 30 août 2013** portant création et accréditation des écoles supérieures du professorat et de l'éducation sont parus au journal officiel du 31 août 2013.

L'ensemble des ESPÉ est ainsi doté de directeurs nommés par les deux ministres, à l'exception de l'ESPÉ de Guyane, en raison de la réorganisation du pôle universitaire de Guyane.

- La formation des personnels enseignants

Arrêté du 1^{er} juillet 2013 relatif au référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation *(non prévu)*

Le nouveau référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation décrit les compétences professionnelles attendues des enseignants et personnels d'éducation en précisant les besoins spécifiques de chaque niveau et type d'enseignement et en mettant en avant et en valorisant les compétences communes à l'ensemble de ces personnels.

Arrêté du 27 août 2013 fixant le cadre national des formations dispensées au sein des masters « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » *(non prévu)*

Cet arrêté, pris en application de l'article 68 de la loi, définit le cadre national des formations délivrées par les ESPÉ.

- L'amélioration du dialogue social dans l'enseignement privé

Décret n° 2013-1230 du 23 décembre 2013 portant création auprès du ministre chargé de l'éducation nationale du comité consultatif ministériel des maîtres de l'enseignement privé sous contrat

Ce décret, pris en application de l'article 80 de la loi, comprend des mesures portant sur l'organisation, la composition, les attributions, le fonctionnement du comité consultatif ministériel des maîtres de l'enseignement privé sous contrat et sur l'élection des représentants du personnel au sein de ce comité, au scrutin de liste avec représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, par les maîtres et documentalistes contractuels, agréés et délégués exerçant leurs fonctions dans les établissements d'enseignement privés sous contrat avec l'État. Il fixe la durée du mandat à quatre ans.

La mise en place du comité aura lieu aux prochaines élections, organisées en 2014.

Décret n° 2013-1231 du 23 décembre 2013 relatif aux commissions consultatives mixtes des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat et relevant du ministre de l'éducation nationale

Ce décret, pris en application de l'article 81 de la loi, fixe, pour les commissions consultatives mixtes départementales et interdépartementales et pour les commissions consultatives mixtes académiques, des dispositions communes :

- il fixe la durée des mandats à quatre ans et aligne le cycle électoral sur celui applicable à la fonction publique de l'État ;

- il remanie la composition des commissions, les membres ayant voix délibérative étant les représentants de l'administration et des maîtres, tandis que les représentants des chefs d'établissement ont désormais voix consultative et les représentants des enseignants du public ne siégeant plus ;

- il fixe l'ensemble des règles électorales.

Enfin, le décret prévoit la prorogation du mandat des membres des commissions actuelles jusqu'aux prochaines élections.

Décret n° 2013-1232 du 23 décembre 2013 instituant le Comité de suivi de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

Ce décret, pris en application de l'article 88 de la loi, fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement du Comité de suivi de la loi. Ce dernier, composé de parlementaires, d'un recteur d'académie, d'un président d'université et de personnalités qualifiées, est chargé de l'évaluation de son application. Il formule toute proposition ou recommandation relative à son application et à sa mise en œuvre et élabore chaque année un rapport qu'il remet au Parlement.

Ses membres ont été nommés par **arrêté du 4 mars 2014**. Il devrait rendre son premier rapport avant octobre 2014.

Circulaire n° 2013-100 du 13 août 2013 sur la prévention et lutte contre le harcèlement à l'école (non prévue)

Dans son rapport annexé, la loi prévoit que la lutte contre toutes les formes de harcèlement constitue une priorité pour chaque établissement d'enseignement scolaire. Prévenir et lutter contre le harcèlement est donc un devoir qui s'impose à tous les membres de la communauté éducative.

- Ci-après, la liste des décrets attendus 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	Redéfinition de la périodicité et du contenu des visites médicales	Publication envisagée en 2014
Article 13	Art. L. 122-1-1 du code de l'éducation	Éléments du socle commun et modalités de son acquisition progressive.	Publication envisagée fin 2014
Article 14	Art. L. 122-2 du code de l'éducation	Durée complémentaire de formation qualifiante pour tout jeune sortant du système éducatif sans diplôme.	Publication envisagée au printemps 2014, en cours de préparation
Article 54	Art. L. 332-6 du code de l'éducation	Enseignements du collège : maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture.	Publication envisagée en 2016 ou 2017

• En outre, **quatre ordonnances d'habilitation** sont prévues aux articles 82, 84, 86 et 89 de la loi. Une a été prise.

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). Un projet d'ordonnance est en cours.

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, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit avant le 7 juillet 2014. Les ordonnances sont en cours de rédaction.

Ordonnance n° 2014-238 du 27 février 2014 relative à l'établissement public local d'enseignement dénommé « École européenne de Strasbourg »

L'ordonnance, prise sur le fondement de l'article 89 de la loi, crée un établissement public local d'enseignement (EPLÉ) unique, l'« École européenne de Strasbourg », pour l'ensemble des cycles d'enseignement depuis la maternelle jusqu'aux classes de lycée qui préparent au baccalauréat européen. Auparavant, elle se composait d'une école primaire et du collège Vauban. Les modalités d'organisation de l'enseignement au sein de l'école sont définies par l'article 4 de la convention portant statut des écoles européennes, conclue à Luxembourg le 21 juin 1994, qui prévoit notamment qu'un effort particulier est fait pour donner aux élèves une connaissance approfondie des langues vivantes avec des études suivies dans des langues communautaires et une dimension européenne mise en valeur dans les programmes d'études.

Un décret simple fixera les conditions d'application des dispositions prévues dans l'ordonnance afin de permettre le fonctionnement effectif de l'école. **Un projet de loi de ratification sera déposé avant le 27 août 2014 devant le Parlement.**

• Enfin, **cinq rapports** sont prévus par les articles 17, 32, 33, 48 et 63. 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) ;

L'inspection générale de l'éducation nationale, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'inspection générale de l'administration ont rendu un rapport en décembre 2012 à la suite d'une demande de bilan du service d'accueil institué par la loi du 20 août 2008 au regard de quatre thèmes : l'application géographique, le coût pour les communes et la compensation financière, l'impact en termes de prise en charge des élèves, l'impact en termes d'application du droit de grève.

Ce rapport a été transmis aux Assemblées le 6 août 2013, le ministère ayant considéré qu'il s'agissait du rapport prévu, en application de l'article 17 de la loi.

Fort logiquement, les 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 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 est de 24 %. Sur les vingt-neuf mesures prévues, sept ont été prises dans un délai de six mois et vingt-deux manquent encore. Par ailleurs, quatre mesures non prévues ont été prises.

- Les mesures réglementaires prises (prévues et non prévues)
- **Dispositions relatives aux stages en milieu professionnel**

Décret n° 2014-189 du 20 février 2014 tendant à l'expérimentation de modalités particulières d'admission dans les études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques

Ce décret fixe les conditions dans lesquelles peuvent être mises en place les expérimentations prévues par l'article 39 de la loi destinées soit à améliorer les conditions de réorientation des étudiants ayant pris une inscription en première année commune aux études de santé, soit à diversifier le profil des étudiants qui se destinent aux professions de médecin, chirurgien-dentiste, pharmacien ou sage-femme.

Il donne compétence aux ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé pour désigner les établissements expérimentateurs, pour fixer les proportions d'étudiants pouvant bénéficier des voies d'admission directe dans les études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques objet de l'expérimentation ainsi que les règles applicables pour ces voies d'admission (composition du jury et déroulé des épreuves).

Arrêté du 20 février 2014 relatif à l'expérimentation de nouvelles modalités d'admission dans les études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques

Cet arrêté fixe la liste des sept facultés autorisées à participer à la phase d'expérimentation (Angers, Paris-V, Paris-VII, Paris-XIII, Rouen, Saint-Étienne et Strasbourg). Les expérimentations, qui commenceront, selon les facultés, soit dès l'année universitaire 2014-2015, soit au cours de l'année suivante, s'achèveront toutes au terme de l'année universitaire 2019-2020. Chacune des universités concernées sera autorisée à mettre en place des modalités différentes d'éligibilité des étudiants pour l'admission directe en deuxième ou troisième année.

- Les établissements d'enseignement supérieur

Décret n° 2014-336 du 13 mars 2014 modifiant les dispositions du code de l'éducation relatives à la participation des personnalités extérieures aux conseils constitués au sein des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)

Ce décret, pris en application de l'article 47 de la loi, modifie certaines dispositions de la partie réglementaire du code de l'éducation concernant la participation des personnalités extérieures aux conseils des EPSCP afin de prendre en compte les modifications introduites par la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche :

- il simplifie les modalités de désignation des personnalités extérieures au sein des conseils d'administration, conseils académiques, conseils des unités de formation et de recherche, conseils des instituts et écoles faisant partie des universités, ou organes en tenant lieu, en respectant les catégories et proportions fixées par la loi pour chacun de ces conseils ;

- il étend les dispositions précitées aux communautés d'universités et établissements, nouvelle catégorie d'EPSCP créée par la loi ;

- il assure le respect de la parité entre les femmes et les hommes au sein des personnalités extérieures siégeant dans chaque conseil.

Décret n° 2014-297 du 5 mars 2014 relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements d'enseignement supérieur agricole publics et au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire statuant en matière disciplinaire

Ce décret en Conseil d'État a été pris pour l'application de l'article L. 812-5 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction issue de l'article 59 de la loi, qui prévoit la constitution, au sein des conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur agricole publics énumérés par l'article D. 812-1 du même code, de sections disciplinaires compétentes en premier ressort à l'égard des enseignants-chercheurs, des personnels exerçant des fonctions d'enseignement et des usagers de ces établissements, sauf exception prévue par ce décret.

Les décisions de ces instances disciplinaires de premier ressort peuvent être portées devant le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) en appel et en dernier ressort, en application de l'article L. 814-4 du même code. Le CNESERAAV statue en premier et dernier ressort à défaut de constitution d'une section disciplinaire au sein de l'établissement ou en l'absence de jugement de la juridiction disciplinaire compétente dans un délai de six mois après l'engagement des poursuites disciplinaires.

Le décret fixe la composition des sections disciplinaires du conseil d'administration et du CNESERAAV siégeant en formation disciplinaire ainsi que la procédure applicable devant ces instances.

Décret n° 2013-1310 du 27 décembre 2013 relatif aux conditions d'exercice du droit de suffrage, à la composition des collèges électoraux et aux modalités d'assimilation et d'équivalence de niveau pour la représentation des personnels et des étudiants aux conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

Pris en application de l'article 61 de la loi, ce décret modifie les règles relatives aux élections dans les conseils des EPSCP afin de prendre en compte les modifications introduites par la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche :

- il tient compte de la création d'un conseil académique, regroupant les membres de la commission de la recherche et de la commission de la formation et de la vie universitaire qui remplacent respectivement le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire ; la référence à ces deux derniers conseils est toutefois maintenue car la loi autorise certaines catégories d'EPSCP à conserver leurs instances actuelles ;

- il tire les conséquences de la réforme du mode de scrutin décrite à l'article L. 719-1 qui porte principalement sur l'obligation de faire alterner les femmes et les hommes dans les listes de candidats, la représentation des grands secteurs de formation et l'octroi de la prime majoritaire ;

- il assouplit les conditions d'exercice du droit de suffrage des personnes bénéficiant de la formation continue ainsi que, conformément aux modifications de l'article L. 952-24 du code de l'éducation, celles des personnels de recherche contractuels recrutés par un EPSCP.

- Coopération et regroupements des établissements

Décret n° 2014-321 du 10 mars 2014 relatif à la publication par voie électronique des bilans sociaux des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

Le décret fixe les conditions dans lesquelles les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel publient leurs bilans sociaux annuellement, en application de l'article L. 951-1-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de l'article 64 de la loi. Cette publication s'effectue pour une durée de cinq ans sur leur site Internet, éventuellement couplée à d'autres modes de diffusion, après approbation de leur conseil d'administration.

- Les personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche

Circulaire du 30 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche sur le droit au séjour des étudiants et des chercheurs étrangers

Les articles 86 et 109 de la loi ont notamment étendu la durée de validité de l'autorisation provisoire de séjour (APS) de 6 à 12 mois. Par ailleurs, l'APS n'a plus à être délivrée dans la perspective d'un retour dans le pays d'origine ou lors d'une participation directe ou indirecte au développement économique de la France ou du pays d'origine. Le champ de la première expérience professionnelle autorisée par l'APS a été élargi et ne se limite plus au premier emploi ou au premier employeur.

- Dispositions relatives à la recherche

Décret n° 2013-943 du 21 octobre 2013 relatif au Conseil stratégique de la recherche

Pris en application de l'article 95 de la loi, le texte précise les missions, la composition et le mode de fonctionnement du Conseil stratégique de la recherche institué par l'article L. 120-1 du code de la recherche, et qui est chargé de proposer les grandes orientations de la stratégie nationale de recherche.

Il supprime également le Haut Conseil de la science et de la technologie.

Décret n° 2014-74 du 29 janvier 2014 modifiant le décret n° 2013-943 du 21 octobre 2013 relatif au Conseil stratégique de la recherche

Le décret, non prévu, porte de vingt-quatre à vingt-six l'effectif maximal des membres du Conseil stratégique de la recherche, en prévoyant deux personnalités qualifiées supplémentaires.

- Dispositions transitoires

Circulaire n° 2013-666 du 9 septembre 2013 sur la mise en œuvre des mesures transitoires de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche pour l'organisation des établissements

Cette circulaire, non prévue, organise la période transitoire du nouveau mode de gouvernance prévu par la loi, dont la pleine application n'est prévue qu'en 2016. Les universités doivent mettre leurs statuts en conformité pour juillet 2014. À la fin de la période transitoire, les organes de gouvernance seront désignés conformément aux nouveaux statuts.

Décret n° 2014-390 du 29 mars 2014 portant dissolution de l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel « PRES de l'université de Lorraine »

Le texte dissout l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel « PRES de l'université de Lorraine » qui comprenait, lors de sa création, l'Institut national polytechnique de Lorraine et les universités de Metz, Nancy-I et Nancy-II, pour tirer les conséquences de la fusion de ces quatre établissements au sein de l'université de Lorraine le 1^{er} janvier 2012, en application du décret n° 2011-1169 du 22 septembre 2011 portant création de l'université de Lorraine et de l'article 117 de la loi.

● Ci-après, la **liste des seize décrets attendus** et non encore pris :

Articles	Base légale	Objet	Décrets
Article 20, 11°	Art. L. 232-1 du code de l'éducation	Conseil national de l'ESR : parité femmes/hommes dans les listes de candidats et pour la nomination des représentants des grands intérêts nationaux.	Publication envisagée en décembre 2013.
Article 26	Art. L. 612-8 du code de l'éducation	Stages en milieu professionnel et Intégration des stages à un cursus pédagogique scolaire ou universitaire.	Publication envisagée en décembre 2013.
Article 33, I, 3°	Art. L. 612-3 du code de l'éducation	Inscription des élèves dans une classe préparatoire aux grandes écoles d'un lycée dans une formation proposée par l'un des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ayant conclu une convention avec ce lycée.	Publication envisagée en décembre 2013.
Article 33, II	Art. L. 612-3-1 du code de l'éducation	Droit d'accès dans les formations sélectives de l'enseignement supérieur public pour les	Publication envisagée en

Articles	Base légale	Objet	Décrets
		meilleurs élèves par filière de chaque lycée sur la base de leurs résultats au baccalauréat.	décembre 2013.
Article 36	Art. L. 612-9 du code de l'éducation	Dérogation à la règle de durée des stages compte tenu des spécificités des professions nécessitant une durée de pratique supérieure.	Publication envisagée en décembre 2013.
Article 40		Modalités particulières d'admission dans des formations paramédicales.	Publication envisagée en décembre 2013.
Article 50	Art. L. 712-6-1, IV du code de l'éducation	Formation restreinte du conseil académique : parité hommes/femmes et parité professeurs des universités/autres enseignants chercheurs.	Publication envisagée en décembre 2013.
Article 70, 2°	Art. L. 732-1 du code de l'éducation	Rapports entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif.	Publication envisagée en décembre 2013.
Article 70, 2°	Art. L. 732-3 du code de l'éducation	Composition et fonctionnement du comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé.	Publication envisagée en décembre 2013.
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 envisagée en décembre 2013.
Article 90	Art. L. 114-3-1 du code de la recherche	Détermination des règles de confidentialité et de publicité des évaluations des unités de recherche	Publication envisagée en décembre 2013.
Article 92	Art. L. 114-3-3 II du code de la recherche	Composition du conseil du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.	Publication envisagée en décembre 2013.
Article 97	Art. L. 329-7 V du code de la recherche	Missions et mode de désignation du mandataire unique chargé de la gestion, de l'exploitation et de la négociation du titre de propriété industrielle acquis.	Publication envisagée en décembre 2013.
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 au EPCI à fiscalité propre.	Publication envisagée en décembre 2013.
Article 110, IV		Approbation des statuts de l'Académie nationale de médecine.	Publication envisagée en juin 2014.
Article 118	Art. L. 719-10 du code de l'éducation	Mise en commun des compétences entre l'établissement de rattachement et les établissements rattachés	Délai de 2 ans.

6 arrêtés sont également attendus sur ce texte.

L'article 96 de la loi a modifié l'article L. 311-1 du code de la recherche relatif aux modalités de désignation des dirigeants des organismes de recherche afin de prévoir que celle-ci n'intervient qu'après appel public à candidatures et examen de ces candidatures par une commission dont la composition et le fonctionnement sont fixés par les statuts de l'organisme et dont les membres sont nommés par les ministres de tutelle. La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions suppose une révision des statuts des organismes de recherche qui doit être approuvée par décret (la dernière révision des statuts du CNRS et de l'INSERM remonte à 2009). Dans l'attente de cette révision, la rénovation de la procédure de nomination a été anticipée, en 2014, dans le cas de la désignation du président-directeur général de l'INSERM¹, par la mise en place d'un appel public à candidatures et d'un comité *ad hoc* chargé d'examiner les candidatures recueillies.

• 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.

Ordonnance n° 2014-135 du 17 février 2014 modifiant la partie législative du code de la recherche

Sur le fondement de l'habilitation donnée par l'article 124 de la loi, l'ordonnance ajoute aux dispositions législatives du code de la recherche un nouveau livre relatif au transfert et à la valorisation des résultats de la recherche scientifique et au transfert de technologie en direction du monde économique et de la société civile, ainsi que des associations et fondations reconnues d'utilité publique. Ce nouveau livre regroupe l'ensemble des dispositions législatives ayant pour objet la valorisation et le transfert de la recherche, notamment celles prévoyant des mesures d'incitation, régissant les structures de coopération, ou encadrant la participation des personnels de la recherche à la création d'entreprises et aux activités économiques. Il comprend aussi les dispositions relatives à la protection de la propriété intellectuelle, avec l'introduction de plusieurs mesures de simplification. La mission de transfert de la recherche publique se trouve ainsi réaffirmée et clarifiée, conformément au plan d'action pour favoriser une nouvelle dynamique du transfert de la recherche publique.

À la suite de l'annonce par le Gouvernement, à l'automne 2013, de la création d'une université de plein exercice en Guyane, une ordonnance devrait intervenir avant le 22 juillet 2014, sur le fondement de l'article 128 de la loi, afin de définir les nouveaux contours du système universitaire aux Antilles et en Guyane.

¹ Cf. *compte rendu de l'audition de M. Yves Lévy, candidat désigné aux fonctions de président de l'INSERM, par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, le 15 avril 2014.*

• Enfin, **treize rapports** sont prévus. 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 a déjà expiré.

M. Hervé Maurey (Eure, UDI-UC) a, dans une question écrite¹, appelé l'attention de la ministre des affaires sociales et de la santé sur le retard de la publication du rapport prévu par l'article 41 de la loi. Introduit par voie d'amendement au Sénat, il reprenait une des seize propositions formulées dans le rapport d'information fait au nom du groupe de travail de la commission du développement durable du Sénat sur la présence médicale sur l'ensemble du territoire (n° 335, 2012-2013).

Cet article prévoyait la remise par le Gouvernement, dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, soit avant le 22 janvier 2014, d'« *un rapport formulant des propositions en vue d'améliorer le mode de sélection et de formation des futurs médecins et d'élargir les origines sociales et géographiques des étudiants. Ce rapport analyse la faisabilité de l'organisation d'épreuves classantes interrégionales pour les études de médecine* ». À ce jour, ce rapport n'a pas été remis au Parlement et cette question n'a toujours pas reçu de réponse.

Les autres rapports 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 sur le financement de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur, en application de l'article 4 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 ;

¹ N° 10305 du 6 février 2014.

- 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 sur l'évolution du statut d'attaché temporaire d'enseignement et de recherche, en application de l'article 83 de la loi ;

- rapport sur les conditions d'alignement des statuts des enseignants des écoles territoriales et nationales d'art, en application de l'article 85 de la loi ;

- rapport triennal de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur l'efficacité de la dépense publique 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 ;

Par ailleurs, le 2 janvier 2014, Mme Denise Pumain, ancienne rectrice, et M. Frédéric Dardel, président de l'université Paris Descartes, ont remis à la ministre **un rapport sur l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur**. Ce rapport, pris sur la base de l'article 92 de la loi, n'était pas prévu formellement. Cet article met en place un « *Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* » (HCERES), autorité administrative indépendante chargée de conduire et garantir les missions d'évaluation dans les établissements, organismes de recherche et structures publiques. Si la loi trace les grandes lignes de ce futur Haut conseil, reste à en préciser le fonctionnement concret par décret. Les recommandations faites dans ce rapport doivent donc servir de base à l'élaboration du décret instituant ce Haut conseil.

D. DES LOIS ANCIENNES DEVENUES OBSOLÈTES

Trois lois promulguées avant la législature actuelle attendent encore leurs mesures d'application.

• **Loi n° 95-836 du 13 juillet 1995 de programmation du « nouveau contrat pour l'école »**

Fait toujours défaut le **décret en Conseil d'État** prévu initialement et censé déterminer les **conditions d'application des « contrats d'association à l'école »** permettant à des établissements publics locaux d'enseignement de confier, par des contrats à durée limitée et non renouvelables, la charge d'activités éducatives à des demandeurs d'emploi qui justifient d'un diplôme ou d'une expérience suffisante.

• **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 décret d'application devant fixer les modalités exactes d'**organisation des visites médicales** de détection des enfants maltraités et des **séances annuelles d'information** et de sensibilisation **n'a toujours pas été pris plus de quatorze ans après la promulgation de la loi.**

• **Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école**

Trois décrets en Conseil d'État font encore défaut pour une pleine application de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école :

- le premier, prévu par l'article L. 411-1 du code de l'éducation modifié par la loi du 23 avril 2005, doit fixer les conditions de recrutement, de formation et d'exercice des fonctions spécifiques des directeurs d'école maternelle et élémentaire, qui restent pour l'instant régies par le décret n° 89-122 du 24 février 1989 ;

- le deuxième, prévu par l'article L. 912-1-2 du code de l'éducation, doit fixer les conditions d'indemnisation de la formation continue des enseignants accomplie en dehors des obligations de service d'enseignement ;

- enfin, l'article L. 451-1 du code de l'éducation tel que l'a rédigé la loi du 23 avril 2005 renvoie à des décrets en Conseil d'État les conditions d'application du code de l'éducation dans les établissements français d'enseignement à l'étranger ; en leur absence, les établissements français à l'étranger demeurent régis par les articles R. 451-1 à R. 451-15 issus du décret n° 93-1084 du 9 septembre 1993.

Le vote de la loi sur la refondation de l'école conduit à s'interroger sur l'éventuelle entrée en vigueur de ces dispositions anciennes.

II. CULTURE

Aucune loi n'a été adoptée dans ce domaine au cours de la session 2012-2013.

A. UNE LOI EST DEVENUE APPLICABLE

• **Loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée**

Cette loi vient d'être mise en application, le décret en Conseil d'État attendu est paru le 10 décembre 2013, soit **dans un délai d'un an, malgré la procédure accélérée d'examen de ce projet de loi.**

La loi avait un double objectif : mieux encadrer les modalités de détermination de la rémunération pour copie privée et sécuriser ce dispositif ébranlé par les évolutions technologiques et la jurisprudence.

L'obligation d'information de l'acquéreur sur le montant de la copie privée a été inscrite dans la loi. Elle prévoit que ce montant « *est porté à la connaissance de l'acquéreur lors de la mise en vente* ». En outre, une notice explique à l'acheteur les finalités de cette ponction. Elle précise aux professionnels qu'ils peuvent conclure des conventions d'exonération ou obtenir le remboursement de ce qu'ils n'ont pas à supporter normalement. Cette notice « *peut être intégrée au support de façon dématérialisée* ».

La loi a renvoyé à un décret le soin de détailler cette information.

Le décret n° 2013-1141 du 10 décembre 2013 relatif à l'information des acquéreurs de supports d'enregistrement soumis à la rémunération pour copie privée prévoit différentes modalités d'information de l'acquéreur selon que la vente se fait en magasin, par correspondance ou au profit d'un professionnel. Il précise la procédure administrative de sanction des manquements aux obligations prévues par l'article L. 311-4-1 du code de la propriété intellectuelle.

B. DEUX ANCIENNES LOIS ATTENDENT ENCORE DES MESURES D'APPLICATION

• **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 introduit 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 cinq ans que le ministère a annoncé que le texte était en dernière phase avant publication...

Un arrêté est également toujours en attente de parution, l'article 4 de la loi ayant renvoyé à un arrêté le soin de fixer les catégories d'établissements pour lesquels le directeur doit relever d'un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires ayant vocation à diriger ces établissements.

- **Loi n° 2006-961 du 1^{er} 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 quatre ans.

Sept 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.

C. UNE ANCIENNE LOI D'APPLICATION DIRECTE A REÇU UNE MESURE D'APPLICATION QUI EN ATTĒNUE LA PORTÉE

- **Loi n° 2009-1311 du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet**

Suivant les recommandations du rapport de Pierre Lescure sur « l'acte II de l'exception culturelle », la ministre de la culture et de la communication, Aurélie Filippetti a supprimé la « peine contraventionnelle complémentaire de suspension de l'accès à un service de communication au public en ligne ». En d'autres termes, le juge ne pourra plus prononcer de suspension de l'accès Internet d'un contrevenant ayant téléchargé illégalement des œuvres soumises au droit d'auteur.

Le décret n° 2013-596 supprimant la peine contraventionnelle complémentaire de suspension de l'accès à un service de communication au public en ligne et relatif aux modalités de transmission des informations prévue à l'article L. 331-21 du code de la propriété intellectuelle, a été publié le 8 juillet 2013.

Ce décret abroge la peine complémentaire de suspension de l'accès à un service de communication au public en ligne, c'est-à-dire le III de l'article R. 335-5 du code de la propriété intellectuelle. Seule une peine d'amende contraventionnelle de 5^e classe pourra désormais être prononcée pour l'infraction de négligence caractérisée prévue à ce même article. Le décret précise également les modalités de transmission sécurisée des informations nécessaires à l'identification des abonnés.

III. COMMUNICATION

Aucune loi n'a été publiée dans ce secteur durant la session 2012-2013. La discussion des deux lois sur l'indépendance de l'audiovisuel public a commencé, au Sénat, le 1^{er} octobre 2013 et ces lois ont été publiées en novembre 2013.

Il s'agit de la loi organique n° 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public (loi n'appelant pas de décret d'application) et la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public qui a déjà reçu des décrets d'application. Ces lois seront traitées dans le rapport portant sur la session 2013-2014.

A. UNE LOI ANCIENNE EST DEVENUE ENTIÈREMENT APPLICABLE

• Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle

Cinq ans après sa publication, **tous les textes d'application de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision ont enfin été pris dans leur intégralité. Le décret qui faisait défaut a été pris au cours de la session.**

L'article 75 de la loi du 5 mars 2009 a institué un comité de suivi parlementaire en charge d'évaluer l'application de la loi de 2009, à l'exception de son titre IV, et de proposer, le cas échéant, une adaptation des taxes prévues aux articles 302 *bis* KG et 302 *bis* KH du code général des impôts ainsi qu'une adaptation des modalités de financement de la société visée au I de l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, France Télévisions, en fonction de l'évolution du produit de la contribution à l'audiovisuel public et de l'évolution du produit de ces taxes.

Suite à une saisine du Premier ministre, le Conseil Constitutionnel a confirmé la nature réglementaire des termes « *en fonction de l'évolution du produit de la contribution à l'audiovisuel public et de l'évolution du produit de ces taxes* » présents au premier alinéa de l'article et fixant les critères en fonction desquels le comité de suivi peut proposer une adaptation des modalités de financement de la société France Télévisions.

Cette décision permet au Gouvernement de modifier par simple décret ces critères au lieu de passer par la voie législative, procédure beaucoup plus longue et contraignante. Fort de cette décision, et souhaitant que le comité de suivi puisse proposer des adaptations des taxes et des modalités de financement sans tenir compte uniquement de ces deux critères, le Gouvernement a publié, après avis favorable du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le décret supprimant cette disposition. Il s'agit du **décret n° 2013-722 du 2 août 2013 modifiant l'article 75 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.**

Enfin, **sur les onze rapports demandés par la loi, deux sont encore en souffrance, ceux prévus aux articles 32 et 33 de la loi**, relatifs au rendement effectif des taxes sur le chiffre d'affaires publicitaires des chaînes de télévision et des opérateurs de télécommunication.

B. DEUX ANCIENNES LOIS ATTENDENT ENCORE DES MESURES D'APPLICATION

• **Loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication**

Cette loi est **quasiment intégralement applicable** puisqu'il ne reste qu'**un arrêté à prendre**. En effet, certaines mesures en attente de texte d'application sont devenues sans objet suite au vote de nouvelles lois dans le secteur de la communication audiovisuelle.

Cet **arrêté** a pour objet l'approbation des conventions fixant les **conditions d'exploitation des archives audiovisuelles** des sociétés nationales de programmes par l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

L'article 10 alinéa 3 de la loi prévoit que les conventions déterminant la nature, les tarifs et les conditions financières des prestations documentaires ainsi que les modalités d'exploitation des archives audiovisuelles des sociétés nationales de programmes par l'INA sont approuvées par arrêté des ministres chargés du budget et de la communication.

Toutes les conventions devant lier l'INA aux sociétés nationales de programmes n'ayant pas encore été signées, l'arrêté correspondant n'a pu être pris.

À l'inverse, si la loi prévoyait la rédaction de neuf rapports, trois seulement ont été publiés à ce jour. Les **six rapports restant à paraître** sont les suivants :

- rapport d'application sur les missions du secteur public de la communication audiovisuelle (en application de l'article 3 de la loi) ;

- rapport sur l'évaluation de l'incidence des limitations de durées applicables aux messages publicitaires et messages destinés à promouvoir les programmes sur l'évolution des marchés publicitaires (en application de l'article 15) ;

- rapport sur l'exécution des missions de service public par la chaîne culturelle européenne (en application de l'article 38 de la loi) ;

- rapport dressant le bilan du passage à la diffusion hertzienne terrestre numérique (en application de l'article 46 de la loi). Ce bilan était supposé présenter des propositions portant notamment sur les conditions d'extension éventuelle du dispositif prévu à l'article 34-3 aux services diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique et répondant à des missions de service public, sur la couverture des zones d'ombre par d'autres modes de diffusion, ainsi que sur le délai dans lequel devra être fixé l'arrêt de la diffusion hertzienne terrestre en mode analogique des services de télévision ;

- rapport sur les possibilités de développement de télévisions citoyennes de proximité (en application de l'article 59 de la loi) ;

- rapport sur la mise en œuvre d'une politique audiovisuelle européenne (en application de l'article 92 de la loi).

Selon les services de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), seul le rapport relatif à l'évaluation de l'incidence des limitations de durées applicables aux messages publicitaires et messages destinés à promouvoir les programmes sur l'évolution des marchés publicitaires a été rédigé. Pour des questions d'opportunité, celui-ci n'a toutefois jamais été rendu public.

• **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.

IV. JEUNESSE ET SPORTS

A. UNE LOI EST DEVENUE PARTIELLEMENT APPLICABLE

• **Loi n° 2012-158 du 1^{er} 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^{er} 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 définie par décret pris après avis du Comité national olympique et sportif français. Ce décret est toujours en attente.

L'article 8 a créé un nouvel article L. 131-16-1 dans le code du sport afin d'ouvrir aux fédérations délégataires un **droit d'accès aux informations personnelles détenues par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)** et relatives à des opérations de jeu enregistrées par un opérateur de jeux ou de paris en ligne agréé, dans le but d'exercer une éventuelle procédure disciplinaire contre un participant à une compétition qui aurait parié sur celle-ci. **Le décret n° 2013-947 pris pour l'application de l'article L. 131-16-1 du code du sport et relatif aux interdictions de paris sportifs, a été publié le 22 octobre 2013.** Ce décret autorise les fédérations délégataires qui organisent ou autorisent des compétitions sportives faisant l'objet de paris sportifs à constituer un traitement informatisé de données à caractère personnel relatives aux acteurs de ces compétitions afin de pouvoir contrôler le respect de l'interdiction de parier faite à ces derniers. Le décret précise également la nature des informations ainsi que les conditions dans lesquelles l'ARJEL les transmet aux personnes habilitées après demande d'une fédération.

L'article 15 de la loi qui introduit la **procédure unique d'autorisation d'usage de substances ou méthodes interdites**, prévue par la Convention internationale contre le dopage pour les sportifs dont l'état de santé le nécessite, est déjà applicable.

B. UNE LOI PROMULGUÉE LA SESSION PRÉCEDENTE EST DEVENUE APPLICABLE

• Loi n° 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles

Les dispositions de la loi du 12 mars 2012 sur la mise en place du **passport biologique** demandaient des mesures d'application.

L'article 4 de la loi prévoyait la publication d'un décret en Conseil d'État afin d'organiser le traitement informatisé par l'Agence française de lutte contre le dopage des renseignements recueillis par la voie de prélèvements biologiques.

Le décret en Conseil d'État n° 2013-1317 du 27 décembre 2013 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel visant à mettre en œuvre l'établissement du profil biologique des sportifs mentionnés à l'article L. 232-15 du code du sport, autorise l'Agence française de lutte contre le dopage, à créer un traitement automatisé de données à caractère personnel visant à faciliter la mise en œuvre du profil biologique des sportifs mentionnés à l'article L. 232-15 du même code et à orienter les contrôles antidopage les concernant. Le traitement a pour finalité de rassembler des informations biologiques sur les sportifs concernés et ainsi permettre de détecter et de réprimer le dopage et favoriser la mise en œuvre de contrôles dissuasifs, tout en prévenant les risques d'atteinte à la santé des intéressés.

Les dispositions du code du sport permettent désormais que les prélèvements biologiques opérés dans le cadre des contrôles antidopage puissent avoir pour objet d'établir un profil biologique de certains sportifs de sorte de mettre en évidence, le cas échéant, l'utilisation d'une substance ou d'une méthode prohibée. Le **décret n° 2013-1318 du 27 décembre 2013 relatif à l'établissement du profil biologique des sportifs mentionnés à l'article L. 232-15 du code du sport**, détermine les modalités spécifiquement applicables à l'élaboration du profil biologique des sportifs soumis à cette procédure ainsi que la procédure suivie par l'Agence française de lutte contre le dopage pour l'interprétation des données du profil biologique et leur exploitation, notamment en cas de suspicion d'utilisation d'une substance prohibée¹.

Enfin, **deux rapports** sont toujours attendus. Le premier concerne les enjeux et perspectives d'évolution du régime de responsabilité civile en matière sportive (article 2 de la loi) et devait être remis au Parlement avant le 1^{er} juillet 2013². Le second, relatif aux modalités d'instauration du profil biologique des sportifs (article 5 de la loi), devait être pris dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.

¹ L'article 5 de la loi était déjà applicable depuis la parution de l'arrêté du 13 septembre 2012 relatif à la composition du comité de préfiguration des modalités d'instauration du profil biologique des sportifs.

² Par une question écrite n° 08204 publiée le 19 septembre 2013, M. Roland du Luart (Sarthe, UMP) s'est interrogé sur la date à laquelle interviendra la remise de ce rapport. Aucune réponse du ministère n'est intervenue à ce jour.

C. UNE LOI ANCIENNE ATTEND ENCORE DES MESURES D'APPLICATION

• **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**

Quatorze 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 entrée en vigueur.

L'article 24 de la loi insère dans la loi de 1984 un article 26-I dont le seul objet est de renvoyer à un **décret** – qui n'est toujours pas paru et dont il n'encadre pas le contenu – le soin de définir les **droits et obligations des sportifs de haut niveau, des sportifs espoirs et des partenaires d'entraînement**.

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 !**

Le **décret en Conseil d'État** prévu à **l'article 53** (article 50-3 de la loi du 16 juillet 1984) devait 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**.

D. DES INQUIÉTUDES CONCERNANT LA LOI RELATIVE AU SERVICE CIVIQUE

Mise à part la signature de conventions entre l'État et les collectivités d'outre-mer sur les modalités spécifiques d'adaptation, l'intégralité des dispositions réglementaires prévues par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique ont été prises, ce qui est positif, s'agissant d'une loi d'initiative sénatoriale et dont l'urgence de la mise en œuvre a été soulignée lors des débats.

En revanche, **le rapport prévu** par la loi pour livrer le résultat des négociations conduites avec les partenaires sociaux et tendant à la création d'un congé de service civique, **qui devait être rendu avant le 30 juin 2010, n'a toujours pas été publié**.

Dans une question écrite n° 8625 du 10 octobre 2013, **M. Raymond Couderc** (Hérault, UMP) a fait part de son inquiétude suite à la diffusion d'une circulaire n° ASC/2013/332 du 26 août 2013 relative aux agréments de service civique au second semestre 2013.

Cette circulaire faisait état de l'interruption temporaire et immédiate des agréments, renouvellements d'agréments et recrutements supplémentaires de jeunes volontaires. Elle préconisait par ailleurs que tout recrutement de jeunes volontaires soit différé en janvier 2014. Aussi, M. Couderc demandait au Gouvernement de bien vouloir reconsidérer sa position en matière d'interruption, temporaire ou durable du processus de service civique pour 2013.

Dans sa réponse publiée le 23 janvier 2014, la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a noté que *« l'année 2013 a été marquée par un fort dynamisme du dispositif, avec une demande soutenue des organismes quant à la possibilité d'accueillir des jeunes en service civique, un grand nombre de volontaires souhaitant débiter une mission dès les premiers mois de l'année 2013. Afin d'assurer la montée en charge du dispositif, qui doit se poursuivre en 2014 avec un objectif minimum de 31 000 volontaires en service civique, le Gouvernement a souhaité que les modalités de mise en œuvre soient réexaminées pour permettre d'augmenter le nombre d'engagés tout leur en assurant une meilleure prise en charge, sans toucher à leurs droits ni diminuer la durée ou le champ de leur engagement. Ainsi pour concilier les attentes des jeunes, la qualité des missions et la capacité d'accueil des organismes avec la montée en charge du dispositif, la loi de finances pour 2014 a retenu une durée moyenne d'engagement allongée permettant des missions agréées pour 7,2 mois en moyenne contre 6 mois auparavant. L'amélioration de la qualité des missions s'est traduite en 2013 par une meilleure formation des tuteurs, par une sensibilisation des jeunes aux spécificités des missions, et par un meilleur suivi des jeunes pendant et à la fin de leur service civique. Dans le cadre d'un service civique pour tous, la poursuite de l'objectif de mixité sociale et de diversité des publics a concerné notamment l'accueil de volontaires en situation de décrochage scolaire, de handicap, ainsi que des jeunes issus de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. Une réflexion visant à un pilotage plus fin des agréments a été engagée. Des mesures structurelles, destinées à améliorer les outils de prévision budgétaire, de conduite du dispositif avec les services déconcentrés et la dématérialisation de certaines procédures, sont en cours de consolidation. Les actions retenues seront présentées au conseil d'administration de l'Agence du service civique au mois de janvier 2014. Enfin, pour réduire les coûts liés au dispositif, et donc favoriser sa montée en charge, tout en assurant le maintien du niveau de protection sociale offert aux jeunes, la loi de financement de la sécurité sociale 2014 adapte les modalités de financement de la protection sociale instituées en 2010. Il est procédé à un alignement du régime de cotisation sur le droit commun en supprimant le mécanisme de compensation complémentaire par l'État. Cette mesure permettra de réduire de près de 20 % le coût mensuel unitaire pour l'État, sans aucune perte de droit pour les jeunes ».*

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - Comme chaque année à la même période, nous examinons aujourd'hui le bilan de la mise en application des lois relevant de notre commission pour la session écoulée, c'est-à-dire 2012-2013. Le document détaillé va vous être distribué ; vous pouvez constater que sa dimension - plus de quarante pages - montre toute l'importance des deux principaux textes adoptés au cours de la dernière session (refondation de l'école et enseignement supérieur et recherche).

Par ailleurs, la date du débat annuel en séance plénière organisé sous l'égide de la commission chargée du contrôle de l'application des lois, que préside notre collègue David Assouline, devrait être prochainement fixée par la conférence des présidents.

Si l'on s'en tenait aux chiffres bruts, la session 2012-2013 aurait constitué un point bas quant à l'activité législative de notre commission. En effet, seules trois lois ont été adoptées pendant la session, contre cinq au cours de la précédente. Mais autant la loi du 31 janvier 2013 visant à abroger la loi visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, issue d'une proposition de loi de notre collègue Françoise Cartron, était un « petit texte » sur le plan du travail législatif, autant la loi pour la refondation de l'école et la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche se sont placées parmi les textes les plus discutés, si l'on considère la durée de la discussion en séance et, plus encore, le nombre d'amendements adoptés. Au total, l'importance de ces deux textes souligne, une fois encore, combien les projets dont notre commission est saisie tendent à se concentrer sur le début de chaque législature. De ce point de vue, l'activité constatée au cours de la session 2012-2013 est tout à fait comparable à celle de la session 2007-2008, qui, elle aussi, suivait une année d'élections présidentielle et législative.

Par ailleurs notre commission s'est saisie pour avis de quatre textes, dont le projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, que nous avons examiné en deuxième lecture, il y a quelques semaines.

Je rappellerai enfin que la proposition de loi relative aux écoles de production, dont le premier signataire était notre collègue Jean-Claude Carle, a été rejetée en séance par l'adoption d'une question préalable.

S'agissant de l'application des trois textes dont notre commission avait été saisie au fond, celle abrogeant la loi sur l'absentéisme scolaire était d'application directe et est donc applicable. Les lois refondation de l'école et enseignement supérieur et recherche (ESR) sont partiellement applicables, ce qui n'étonnera personne compte tenu de la multiplicité de leurs dispositions : pour mémoire, la loi sur la refondation de l'école compte 89 articles et la loi ESR 129.

Bien évidemment, un certain nombre de ces dispositions ne sont pas encore applicables et ne le seront pas avant plusieurs mois voire quelques années, je pense par exemple au rapport annuel des organismes créés par la loi tel le conseil supérieur des programmes. Autre exemple, il y a quelques semaines, nous avons eu l'occasion d'entendre M. Lévy, candidat pressenti pour la présidence de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM). Nous avons noté que la procédure d'audition préalable par une commission avait été appliquée de manière anticipée car les décrets relatifs au statut des organismes de recherche intéressés doivent être modifiés avant son application pleine et entière.

Il est néanmoins possible de tirer un premier enseignement global de la mise en application de ces deux lois. Toutes deux ont été adoptées à la même date, l'une après application de la procédure accélérée, l'autre au terme du vote conforme du Sénat en deuxième lecture. Mais le choix de la procédure accélérée plutôt que celui de laisser la navette se poursuivre ne veut pas dire que les mesures d'application de la loi sont publiées plus rapidement. Concrètement, la loi ESR peut être considérée comme mise en application pour le quart de ces dispositions alors que la loi sur la refondation l'est pour les trois quarts d'entre elles.

Pour la refondation de l'école, sur les 18 mesures prévues, 12 ont été prises dans un délai de six mois et deux existaient déjà. Manquent donc encore 4 mesures d'application prévues dans la loi. En outre, 15 mesures non prévues ont été prises. Je vous renvoie aux pages 14 à 23 du rapport qui vous a été distribué pour l'examen détaillé de chacune d'entre elles. Je mentionnerai simplement le décret du 7 janvier 2014 portant expérimentation d'une procédure d'orientation des élèves, disposition introduite à l'initiative de notre commission et les circulaires non prévues relatives au DIMA (dispositif d'initiation aux métiers en alternance), au fonds d'amorçage ou à la prévention et la lutte contre le harcèlement à l'école.

S'agissant de la loi ESR, les chiffres sont moins favorables puisque sur les 29 mesures prévues, 7 seulement ont été prises dans un délai de six mois. 22 « manquent donc à l'appel ». Par ailleurs, 4 mesures non prévues ont été prises. Le détail de tous ces textes figure dans les pages 24 à 31 du document qui vous a été distribué. Un point particulier : sur le fondement de l'article 128 de la loi, une ordonnance devrait être prise, d'ici au 22 juillet 2014, afin de définir les nouveaux contours du système universitaire aux Antilles et en Guyane, sujet qui a fait l'objet du rapport de nos collègues Dominique Gillot et Michel Magras il y a quelques jours.

Par ailleurs, sur les 13 rapports prévus par la loi, le Gouvernement a déjà pris du retard pour l'un d'entre eux, qui, lui aussi, concernait une disposition introduite par le Sénat : dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, soit avant le 22 janvier 2014, le Gouvernement devait remettre un« *rapport formulant des propositions en vue d'améliorer le mode de sélection et de formation des futurs médecins et d'élargir les origines sociales et géographiques des étudiants* ». Il s'agissait de donner suite aux recommandations de nos collègues de la commission du développement durable en matière de désertification médicale.

Cette disposition me fournit une transition pour aborder une question que je vous avais présentée pour la première fois l'année dernière, consistant en une analyse de l'application des lois conçue comme commençant dès les travaux menés en amont par les commissions. De ce point de vue, outre l'expérimentation que j'ai mentionné à l'instant, je rappelle que la loi pour la refondation de l'école comporte plusieurs dispositions qui s'inscrivent dans la droite ligne des travaux que nous avons menés précédemment, qu'il s'agisse de la mission d'information sur la carte scolaire, de celle sur le métier d'enseignant ou, plus récemment, du travail de notre collègue Jacques-Bernard Magner sur le pré-recrutement des enseignants.

De même, en matière d'enseignement supérieur, l'examen du projet du Gouvernement a pu s'appuyer sur les travaux menés par notre rapporteure Dominique Gillot, conjointement avec notre collègue Ambroise Dupont, sur l'application de la loi relative à l'autonomie des universités au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, ainsi qu'avec le rapporteur de la commission des finances -Philippe Adnot- sur le financement des universités.

Parmi les autres travaux de contrôle qui n'ont pas eu d'incidence législative directe, je mentionnerai le rapport d'information fait par nos collègues André Gattolin et Bruno Retailleau sur les jeux vidéo et celui de notre collègue Corinne Bouchoux sur les œuvres spoliées, dont les recommandations, notamment en ce qui concerne la recherche systématique de provenance des œuvres, ont permis de mettre un terme - que j'aimerais définitif - à l'inertie du Gouvernement sur ce sujet sensible.

Pour terminer ce panorama du contrôle, je rappelle que notre commission a publié neuf rapports dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2014 et que nous avons procédé à l'audition de quatre responsables de l'audiovisuel public dans le cadre du suivi des contrats d'objectifs et de moyens des organismes dont ils assurent la directions (France Télévisions, Institut national de l'audiovisuel - INA -, Arte et Radio-France).

Je ne serais pas complète si je ne mentionnais pas que deux des lois promulguées au cours de la précédente session sont entrées totalement en application au cours de l'année parlementaire 2012-2013. Il s'agit de la loi relative à la rémunération pour copie privée et de la loi tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles. Par ailleurs, toutes les mesures d'application de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, promulguée lors de la précédente législature (en 2009) sont désormais parues. Autre signe encourageant, la parution d'un décret d'application de la loi de février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.

Dernier point, le 8 juillet 2013, a été publié un décret d'application qui atténue la portée de la loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet. Ce texte a supprimé la peine contraventionnelle complémentaire de suspension de l'accès à un service de communication au public en ligne.

Preuve, s'il en était besoin, que l'application de la loi n'est pas une question anodine...

J'ajoute, en alertant Brigitte Gonthier-Maurin, que parmi les décrets non publiés figurent de nombreuses mesures sur la parité entre les femmes et les hommes.

Enfin, je signale à tous que Daniel Raoul, notre collègue président de la commission de l'économie, a fait sien cette doctrine consistant à repousser tout amendement qui demande un rapport au Gouvernement ; si je crois important de ne pas pousser à l'inflation du nombre de rapports au Parlement, je ne suis pas favorable à ce rejet systématique.

M. David Assouline. - Qu'en est-il de la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public ?

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. - Cette loi a été examinée puis adoptée lors de l'actuelle session 2013-2014, elle fera donc partie de notre prochain bilan d'application. Il sera probablement plus maigre que celui d'aujourd'hui, car ces temps-ci, nous attendons des textes qui ne viennent pas : sur la création, sur le numérique, sur le patrimoine.

<p style="text-align: center;">COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</p>

① **BILAN STATISTIQUE**

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 cette année sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2003 et le 30 septembre 2013, 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 de ces lois, comptabilisées dans le bilan, sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 31 mars 2014 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2012-2013 (autrement dit, entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013), d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Passant de 3 à 6, 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 2012-2013, a doublé par rapport à celui de l'année parlementaire 2011-2012.

22 mesures d'application portant sur ces six lois ont été publiées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 31 mars 2014, dont **8 décrets en Conseil d'État, 7 décrets simples, 5 arrêtés et une ordonnance.**

Par ailleurs, **9 mesures d'application portant sur les lois plus anciennes suivies par la commission, c'est-à-dire promulguées avant le 1^{er} octobre 2012,** ont été publiées entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014. Parmi ces mesures, **4 décrets en Conseil d'État, 3 décrets simples et 2 rapports.**

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

La commission se réjouit que **3 lois soient devenues totalement applicables** entre le 1^{er} octobre 2012 et le 31 mars 2014, du fait de l'adoption d'une ou plusieurs mesures d'application :

- la 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 ;

- la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France ;

- la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports¹.

¹ La totale applicabilité de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports s'explique principalement par l'abrogation ou le remplacement de certaines de ses dispositions par les lois n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports et n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable.

Est également considérée comme totalement applicable, parce que **d'application directe**, la loi n° 2013-344 du 24 avril 2013 relative à la prorogation du mécanisme de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers.

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

Sur les 6 lois suivies par la commission ayant été adoptées au cours de l'année parlementaire 2012-2013, **4 sont partiellement applicables** au 31 mars 2014 :

- 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 ;

- la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports ;

- 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 ;

- 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.

Par ailleurs, **près de 36 % des lois suivies par la commission et adoptées au cours des 10 dernières années sont encore en attente de mesures d'application.**

En effet, **sur 31 lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2003 et le 30 septembre 2012, 11 ne sont encore que partiellement applicables.** 6 d'entre elles seulement ont fait l'objet d'au moins une mesure d'application entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014.

C. LES LOIS NON APPLICABLES

La commission se félicite qu'aucune des lois suivies par elle ne soit totalement inapplicable au 31 mars 2014.

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 6 lois suivies par la commission du développement durable ayant été promulguées au cours de l'année parlementaire 2012-2013, **2 sont issues de propositions de loi d'origine sénatoriale** :

- la loi n° 2013-344 du 24 avril 2013 relative à la prorogation du mécanisme de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers (issue d'une proposition de loi déposée par Gérard Miquel et plusieurs de ses collègues) ;

- 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 (issue d'une proposition de loi déposée par Marie-Christine Blandin et le groupe écologiste).

N'appelant pas de mesure réglementaire d'exécution, la **loi n° 2013-344 du 24 avril 2013** est d'ores-et-déjà **totale­ment applicable**.

Sur la **loi n° 2013-316 du 16 avril 2013**, **2 des 5 mesures réglementaires d'application attendues ont été adoptées**. Toutefois, le **premier volet de cette loi**, relatif à la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement, **est encore totalement inapplicable**, aucune des mesures réglementaires attendues sur ce sujet n'ayant été adoptée.

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

4 des 6 lois suivies par la commission et promulguées au cours de l'année parlementaire 2012-2013 ont été votées selon la procédure accélérée :

- 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 ;

- la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports ;

- la loi n° 2013-344 du 24 avril 2013 relative à la prorogation du mécanisme de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers ;

- 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.

Chacune de ces lois a fait l'objet d'au moins une mesure d'application au 31 mars 2014.

7 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° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports. Cette loi peut être aujourd'hui considérée comme étant totalement applicable ;

- la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs. Au 31 mars 2014, 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 2014, 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 2014, 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 2014, 23 mesures d'application relatives à ce texte restaient encore à prendre sur les 185 initialement attendues ;

- la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne. Au 31 mars 2014, une seule mesure d'application de ce texte restait encore attendue ;

- 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 2014, 4 mesures d'application de ce texte étaient encore attendues sur les 10 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 2012-2013.

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 47 rapports d'information demandés au Gouvernement depuis le 1^{er} octobre 2003, au titre de dispositions issues de loi suivies par la commission du développement durable, 26 ont été remis (soit seulement 55 % du nombre total de rapports attendus).

Au cours de l'année parlementaire 2012-2013, seuls 3 rapports intéressant la commission du développement durable ont été déposés au Sénat.

**RAPPORTS D'INFORMATION INTÉRESSANT LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
DÉPOSÉS AU SÉNAT AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2012-2013**

Disposition de la loi	Intitulé du rapport	Date de remise du rapport
Art. 60 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement	Rapport d'activité 2012 sur la gestion du réseau autoroutier concédé	6 février 2014
Art. 228 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement	Bilan au Parlement de l'expérimentation nationale « Affichage environnemental des produits de grande consommation »	1 ^{er} septembre 2013
Art. 1 ^{er} de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement	Quatrième rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement	19 février 2013

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 de 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 2014.

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

I. ENVIRONNEMENT

• **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 :

- 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 ;
- les règles encadrant le droit d'alerte en matière de santé publique et d'environnement dans l'entreprise.

Le texte nécessite cinq mesures d'application pour entrer pleinement en vigueur. À ce jour, seules deux des mesures requises ont été publiées. Il s'agit des mesures concernant le second volet, à savoir l'exercice du droit d'alerte par le travailleur dans son entreprise.

Ainsi, **le décret n° 2014-324 du 11 mars 2014** est venu préciser les conditions dans lesquelles à la fois l'alerte donnée par un travailleur et l'alerte donnée par un représentant du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont formulées et consignées par écrit. **Le volet concernant l'alerte en entreprise est donc applicable aujourd'hui.**

En revanche, **le premier volet de la loi, relatif à la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement, est encore totalement inapplicable.**

Trois décrets en Conseil d'État étaient prévus par la loi :

- à l'article 3, un décret fixant la liste des établissements et organismes publics ayant une activité d'expertise ou de recherche dans le domaine de la santé ou de l'environnement et les modalités selon lesquelles ces établissements tiennent un registre des alertes ;

- à l'article 5, un décret précisant la composition et les modalités de fonctionnement de la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement ;

- à l'article 7, un décret déterminant les modalités d'application du titre II, relatif à la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement.

Interrogé sur le sujet, le ministère a indiqué que le troisième décret était sans objet, et que les décrets d'application des articles 3 et 5 suffiraient à permettre l'application du titre II de la loi. Toutefois, la publication de ces deux décrets, envisagée initialement pour décembre 2013, n'est toujours pas intervenue à ce jour. **Il est urgent que ces décrets soient publiés, afin que la commission de la déontologie et des alertes puisse se constituer** et remplir les missions qui lui ont été confiées par la loi.

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 du texte, un rapport adressé au Parlement et au Gouvernement. Ce rapport, public et accessible par internet, est destiné à évaluer les suites données à ses recommandations et aux alertes dont elle a été saisie ainsi que la mise en œuvre des procédures d'enregistrement des alertes par les établissements et organismes publics devant tenir un registre.

• **Loi n° 2013-344 du 24 avril 2013 relative à la prorogation du mécanisme de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers**

Cette loi est totalement applicable. Elle ne nécessitait aucune mesure d'application.

• **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. L'objectif était de mettre le code de l'environnement en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004. Il s'agissait de prévoir des 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. Tous ont été publiés :

- **le décret n° 2013-441 du 28 mai 2013** relatif aux conditions de mise en consultation sur support papier dans les préfetures et sous-préfetures des projets de décision publique ayant une incidence sur l'environnement ;

- **le décret n° 2013-1303 du 27 décembre 2013** relatif à l'expérimentation prévue à l'article 3 de 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. Cette expérimentation vise à permettre, sur certains projets de décisions de niveau national, une participation sur un forum internet sur lequel les observations seront publiques, la synthèse des contributions étant réalisée par la Commission nationale du débat public. Un rapport sur l'expérimentation devra intervenir six mois avant son terme et être transmis au Parlement ;

- **le décret n° 2013-753 du 16 août 2013** relatif au Conseil national de la transition écologique.

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.

La loi du 27 décembre 2012 constitue un exemple intéressant d'association du Parlement au suivi de l'application de la loi. La loi prévoyait une ordonnance, à son article 12, pour transposer les procédures de participation du public aux collectivités territoriales et aux décisions administratives individuelles. Il fallait en effet adapter les formes et le niveau d'exigence de la participation, afin de ne pas alourdir excessivement les procédures.

À l'occasion de l'examen du texte en séance publique, les sénateurs s'étaient émus que la définition des règles applicables aux collectivités territoriales échappent à tout contrôle et à tout débat avec les élus. Pour répondre à ces protestations, la ministre de l'écologie, Delphine Batho, avait pris l'engagement de transmettre aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat le projet d'ordonnance avant sa publication, afin de permettre aux parlementaires de formuler d'éventuelles observations.

Cet engagement a été tenu. **Le projet d'ordonnance a bien été communiqué au Parlement. Son examen a donné lieu à une communication en commission de la rapporteure du texte, Laurence Rossignol**, et à un débat sur le contenu de l'ordonnance. Les éléments soulevés à l'occasion de cette discussion ont été transmis au Gouvernement pour information.

Cet exemple constitue une bonne pratique permettant une **association efficace du Parlement au suivi de l'application des lois votées**, en particulier lorsque la loi confiait au Gouvernement une habilitation à légiférer par ordonnance.

• **Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement**

Après un effort significatif en 2012 de publication des nombreux textes d'application encore manquants à la loi Grenelle II, un ralentissement fort peut être constaté en 2013. **À ce jour, 88 % des mesures d'application attendues ont été publiées.**

En outre, certains textes non pris sont devenus sans objet du fait de lois postérieures. Ainsi, un des décrets attendus, à l'article 220, portait sur les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation des ouvrages de prévention des inondations. Le projet de décret, à prendre en application de l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement, avait été suspendu en raison de la position des collectivités territoriales exprimée formellement lors du passage en comité consultatif d'évaluation des normes en juillet 2012. Celles-ci ont souhaité de nouvelles dispositions législatives clarifiant les responsabilités respectives de l'État et des collectivités en la matière.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a été l'occasion d'une remise à plat. **La compétence de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de prévention des inondations** a été créée. Cette compétence est confiée aux communes qui l'exercent obligatoirement par le biais de leurs groupements. Au niveau des bassins, les établissements publics territoriaux de bassin coordonnent la politique et organisent la solidarité entre les territoires, notamment vis-à-vis des zones d'expansion de crues. L'adoption de ce dispositif a clarifié les compétences en matière de prévention des inondations, et rendu par là même sans objet le décret initialement prévu dans le Grenelle.

Parmi les mesures restant à prendre, on dénombre :

- À l'article 1^{er} :

• 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.

D'après les informations fournies par le ministère, des résultats d'études étaient attendus pour le 2^{ème} semestre 2013 compte tenu des phases de test en grandeur réelle sur des projets en cours. La parution des décrets devrait intervenir sous peu.

- 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. Le Secrétariat d'État aux transports indique que ce décret relève de la compétence du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;

- 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. Un premier projet de décret avait été préparé dès 2011 et avait fait l'objet d'une large concertation avec le GART, l'AMF, l'AMGVF, et le CNDDGE en août et septembre 2011. Après une réunion interministérielle du 20 décembre 2011 qui avait validé le projet de décret, celui-ci avait été transmis au Comité des finances locales (CFL) pour avis. Le CFL avait rejeté ce projet lors de sa séance du 7 février 2012, jugeant que les seuils étaient trop complexes et que le dispositif ne laissait pas assez de souplesse aux collectivités expérimentatrices. Le ministère indique que le décret est gelé depuis, et que des réflexions sont menées en interne afin de modifier le dispositif législatif du péage urbain qui n'est pas jugé satisfaisant. Cependant, ces propositions législatives n'ont pas à ce stade de vecteur législatif identifié ;

- À l'article 116, un décret relatif aux critères et aux modalités de l'éco certification des forêts gérées durablement ;

- À l'article 121, un décret relatif à l'adoption des orientations nationales pour la remise en bon état des continuités écologiques. Le Gouvernement indiquait l'année dernière que le projet de décret portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques avait été examiné par le Conseil d'État en 2012. Sa publication n'est pas intervenue à ce jour ;

- 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. Le Gouvernement précise que ce décret nécessitait une transposition de la loi Grenelle II pour les outre-mer, effectuée par l'ordonnance n° 2012-644 du 4 mai 2012 portant extension et adaptation de la stratégie nationale pour la mer et le littoral dans les collectivités d'Outre-mer et ratifiée le 20 novembre 2012. Le décret devrait être publié prochainement ;

- À l'article 173, un arrêté définissant les prescriptions techniques relatives aux catégories d'installations lumineuses : un premier arrêté a été pris : il s'agit de l'arrêté du 25 janvier 2013 relatif à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels afin de limiter les nuisances lumineuses et les

consommations d'énergie. Le second arrêté, concernant l'éclairage public, doit être pris prochainement ;

- 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 : le ministère envisage une publication en 2014, liée à la transposition de la directive 2008/46/CE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques). Ce décret est en effet dans l'attente de la révision de la directive 2004/40/CE, modifiée par la directive 2008/46/CE ;

- 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**

À l'article 52 de la loi Grenelle I était prévue la publication d'un rapport sur l'opportunité de créer une instance propre à assurer la protection de l'alerte et de l'expertise afin de garantir la transparence, la méthodologie et la déontologie des expertises. Un projet de rapport avait été préparé par les services du ministère et soumis à la concertation, sans pour autant avoir été transmis ensuite au Parlement.

Cette demande de rapport est toutefois devenue sans objet avec l'adoption de 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**. En effet, cette loi a créé une instance spécifique, la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement. Cette commission est 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.

• **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. Dans la mesure où un nouveau plan est paru fin 2012, un nouveau décret d'application, abrogeant le décret jusqu'alors en vigueur, devait être pris en 2013. Ce texte a été publié : il s'agit du **décret n° 2013-1304 du 27 décembre 2013** pris pour application de l'article L. 542-1-2 du code de l'environnement et établissant les prescriptions du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs.

Deux décrets manquent encore à l'article 12. Cependant, **le retard de publication est facilement explicable.** En effet, l'article 12 crée un article L. 542-10-1 du code de l'environnement prévoyant les conditions de création des centres de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs. Un décret était nécessaire pour délimiter les zones de consultation des collectivités territoriales pour la création d'un centre, ainsi qu'un décret en Conseil d'État pour préciser les conditions de délivrance de l'autorisation de création du centre de stockage.

Le premier décret, « définissant la zone de consultation des collectivités territoriales », n'a pas encore été pris. Il **doit être adopté d'ici 2015 environ.** En effet, ce décret définira la zone de consultation des collectivités devant donner un avis sur la demande d'autorisation de création du centre de stockage, demande qui ne sera déposée qu'en 2015, en application de l'article 3 de la loi du 28 juin 2006.

S'agissant du **deuxième décret**, « d'autorisation de création de l'installation en Conseil d'État », une telle demande d'autorisation ne sera là encore déposée qu'en 2015. Le délai d'instruction de l'Autorité de sûreté nucléaire étant de trois ans environ, délai auquel s'ajoute le temps de l'élaboration de la loi sur la réversibilité qui aura lieu à la suite du dépôt de la demande, **le décret d'autorisation en Conseil d'État n'interviendra qu'à l'horizon 2018-2019.**

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^{er} de cette loi DDADUE porte sur les dispositions relatives à l'environnement, à la santé et au travail. Le chapitre I^{er} 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 ». Ces articles modifient de manière substantielle le droit des **installations classées pour la protection de l'environnement**, et visent en particulier à accélérer l'élaboration et l'approbation des **plans de prévention des risques technologiques**.

Trois mesures d'application étaient attendues sur ces articles. Le **décret en Conseil d'État n° 2014-285 du 3 mars 2014** modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement en met en œuvre deux. Ce décret fixe en effet, d'une part, la liste des installations susceptibles de créer des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, d'autre part, la liste des installations présentant des dangers particulièrement importants pour la sécurité et la santé des populations voisines et pour l'environnement.

Un second décret en Conseil d'État, le **décret n° 2014-284 du 3 mars 2014 modifiant le titre I^{er} du livre V du code de l'environnement**, 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 de la loi DDADUE 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. **Neuf mesures d'application étaient attendues ; aucune n'a été publiée à ce jour**. Le ministère indiquait pourtant envisager la publication pour novembre 2013.

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 ministère envisage cependant leur publication d'ici **novembre 2014**.

Le chapitre II du titre I^{er} de la loi DDADUE 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.

Deux mesures ont été publiées. Il s'agit, d'une part, de l'arrêté du 3 janvier 2014 **fixant les circonscriptions régionales de l'ordre des vétérinaires**, d'autre part, du décret en Conseil d'État n° 2013-1330 du 31 décembre 2013 relatif à **l'élection des conseillers régionaux et du Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires**. Ce décret a été complété par un arrêté du 31 décembre 2013.

Les deux textes manquants portent sur :

- les conditions dans lesquelles l'ordre des vétérinaires exerce ses missions par l'intermédiaire du Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires et des conseils régionaux de l'ordre ;

- les modalités du contrôle exercé par l'ordre de vétérinaires sur les prises de participations financières, réalisées par les personnes exerçant la profession de vétérinaires, dans des sociétés ayant un lien avec l'exercice de la profession vétérinaire.

Le ministère indiquait envisager une publication pour **janvier 2014**. Cette publication n'est toujours pas intervenue.

Le bilan d'application de ce titre I^{er} de la loi DDADUE est donc globalement médiocre. Seules les quelques mesures d'application concernant les installations classées pour la protection de l'environnement ont été prises. Cela traduit la forte priorité donnée par le ministère dans ce domaine. Pour le reste, l'application des dispositions relatives à l'environnement, à la santé et au travail est largement insatisfaisante.

À l'article 21, le **décret n° 2013-1167** du 14 décembre 2013 détermine les *conditions des modulations de péages* prévues par cet article et codifiées à l'article L. 119-7 du code de la voirie routière.

Le **volet maritime de la loi**, inscrit aux articles 22 à 33, **transpose 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**.

Bien que **trente-sept mesures réglementaires d'application aient été prévues, aucun décret n'a été publié** depuis l'entrée en vigueur de la loi. **Sept mesures sont cependant 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 ;

- enfin, l'article 25 dispose 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**.

Pour autant, **l'immense majorité (80%) des mesures réglementaires d'application manque encore à l'appel**. Au cours de l'examen de la loi au printemps 2013, l'administration avait pourtant insisté sur l'urgence qu'il y avait à moderniser le droit social des gens de mer et assurait que les décrets d'application étaient déjà en préparation. Le retard actuel est pour le moins surprenant à l'aune de ces déclarations.

L'article 22 nécessite **quatre mesures d'application** relatives à la pièce d'identité des gens de mer et à la certification sociale des navires :

- 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) ;

- 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) ;

- un décret simple précisant les modalités et le contenu de la certification sociale des navires (art. L. 5514-2 du code des transports) ;

- un décret simple détaillant les conditions de délivrance et de retrait ainsi que la durée de validité du document attestant de la conformité à la convention n° 188 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail dans la pêche des navires de pêche navigant habituellement à plus de 200 milles des côtes ou d'une longueur supérieure à 24 mètres et effectuant plus de trois jour à la mer (art. 5514-3 du code des transports).

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 six 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) ;

- 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 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 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 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 ;

- un 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).

L'article 24 requiert **encore un décret en Conseil d'État** précisant les modalités de mise en œuvre de la responsabilité sociale de l'armateur, du respect des règles de temps de travail par les entreprises de recrutement et de la vérification de l'identité et de la qualification professionnelle des gens de mer (art. L. 5533-4 du code des transports).

Enfin, l'article 25 **nécessite toujours vingt-quatre 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) ;

- un décret simple précisant les conditions dans lesquelles un cuisinier qualifié est exigé, 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) ;

- 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, et les adaptant à la pêche (art. L. 5542-32-1 du code des transports) ;

- un décret en Conseil d'État précisant la 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) ;

- 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 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 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) ;

- 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 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 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 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 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) ;

- 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 le cadre juridique relatif aux services de recrutement et de placement privés de gens de mer, en adaptant notamment les dispositions du code du travail relatives au travail temporaire (art. L. 5546-1-7 du code des transports) ;

- 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 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 décret simple contenant 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) ;

- 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).

À l'article 39, le **décret n° 2013-972** du 30 octobre 2013 définit les *sites des entreprises entrant dans la catégorie des consommateurs gazo-intensifs visés à l'article L. 461-1 du code de l'énergie*, conformément à ce que prévoit l'article L. 461-2 du code. Ce décret détermine les critères et les seuils auxquels doivent satisfaire les entreprises et leurs sites pour être reconnus comme gazo-intensifs et bénéficier de mesures particulières d'approvisionnement et d'accès aux réseaux de transport et de distribution de gaz naturel en vertu de l'article L. 461-1. Il dresse également la liste des produits intermédiaires fabriqués à partir de gaz naturel (comme matière première ou source d'énergie) pouvant justifier l'octroi des mêmes conditions d'approvisionnement et d'accès aux réseaux de transport et de distribution de gaz naturel.

À l'article 40, le **décret n° 2013-1121** du 4 décembre 2013 fixe les seuils au-delà desquels les personnes morales sont tenues de réaliser, tous les quatre ans, *un audit énergétique*. En revanche, **deux décrets sont toujours attendus**, d'une part pour la *définition des critères de cet audit énergétique*, codifié à l'article L. 233-1 du code de l'énergie, d'autre part pour la définition des modalités d'application du chapitre du code de l'énergie consacré à la performance énergétique des entreprises, en particulier *les modalités de reconnaissance des compétences et de l'indépendance des auditeurs* et *les modalités de transmission, des personnes morales à l'autorité administrative compétente, des informations relatives à la mise en œuvre de cette obligation*. La direction générale de l'énergie et du climat indique que des projets de textes sont en consultation auprès des parties prenantes, avec une publication prévue en juin.

À l'article 43, l'**arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie du 19 décembre 2013** fixe les conditions dans lesquelles sont conclus les contrats mentionnés à l'article L. 314-1-1 du code de l'énergie entre *les installations de cogénération en exploitation au 1^{er} janvier 2013 d'une puissance supérieure à 12 mégawatts électriques et ayant bénéficié d'un contrat d'obligation d'achat et EDF*. Ces contrats ont vocation à prendre le relais des contrats d'obligation d'achat dont bénéficient les cogénérations industrielles qui arrivaient à échéance, dans l'attente de la rémunération que pourra leur offrir le marché de capacités prévu par la loi NOME, qui n'interviendra pas avant la fin 2016. Ils visent à rémunérer les installations de cogénération pour la disponibilité annuelle de leur capacité de production, aussi bien en hiver qu'en été, en tenant compte des investissements nécessaires sur la période allant jusqu'au 31 décembre 2016, de la rentabilité propre des

installations incluant toutes les recettes prévisionnelles futures et de l'impact positif de ces installations sur l'environnement.

III. TRANSPORTS ET INFRASTRUCTURES

• Loi n° 2013-431 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports

À l'article 19, l'arrêté du 25 septembre 2013 a précisé les dates d'application des différentes dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar qui pouvaient faire l'objet d'un report. Ces mesures devront être mises en œuvre en février ou mars 2015 au plus tard, à l'exception de l'obligation de formation au handicap des personnels, chauffeurs compris, qui travaillent en contact direct avec les voyageurs, pour laquelle la date-butoir est fixée à mars 2018.

L'article 24 définit, à l'article L. 4244-1 du code des transports, le régime juridique du « déplacement d'office » applicable au propriétaire d'un bateau dont le stationnement illégal perturbe l'utilisation des eaux intérieures : mesures d'information, délais, procédure contradictoire, cas d'urgence, responsabilité et frais de procédure. L'article L. 4244-2 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les conditions d'application de ces dispositions. Ce décret n'a pas encore été pris.

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.

Pour mémoire, deux rapports sont attendus avant la fin de l'année 2014 :

- un 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. Compte tenu de la suspension de cette taxe annoncée le 29 octobre dernier par le Premier ministre, ce rapport ne pourra être fourni dans les délais ;

- 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.

Le titre IV de la loi (articles 28 à 38), relatif aux infrastructures et aux services de transport maritimes, vise à renforcer les outils de gestion et les droits des gens de mer. **Sur les six décrets d'application prévus, un seul a été pris.**

L'article 28 modifie le **régime juridique de la déchéance des droits du propriétaire pour les navires abandonnés** (art. L. 5141-3 à L. 5141-4-1 du code des transports) : mesures d'information et de publicité, prise en charge des frais d'intervention, cession du navire et répartition des coûts non recouverts entre personnes publiques. L'article L. 5141-4-2 prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de ces articles. Ce décret n'a pas encore été pris.

L'article 29 modernise les règles de constitution d'un **fonds de limitation de responsabilité en cas de marée noire**, devenu obligatoire en raison des engagements internationaux de la France. Cet article est **partiellement applicable**. 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 définit bien les modalités d'application des articles L. 5122-25 à L. 5122-30 du code des transports. En revanche, les conditions dans lesquelles la délégation d'un organisme habilité à délivrer les certificats d'assurance peut être suspendue ou abrogée n'ont toujours pas été précisées par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 5123-4 du code des transports.

L'article 33 relatif à la police des navires instaure le dispositif d'**enquête nautique administrative** aux articles L. 5281-1 et L. 5281-2 du code des transports, dont les modalités d'exécution doivent être fixées par un décret en Conseil d'État, restant encore à prendre.

L'article 38 renforce les **règles sociales imposées aux navires pratiquant le cabotage en France** : il étend les obligations en matière de nationalité des marins, de composition de l'équipage, de protection sociale, de contrat de travail et de langue de travail à bord, qui figurent désormais aux articles L. 5561-1 à L. 5566-2 du code des transports. **Deux décrets d'application sont prévus et n'ont toujours pas été publiés** : le premier dresse la liste des documents tenus à la disposition des membres de l'équipage et affichés dans les locaux réservés à l'équipage (art. L. 5565-1), et le second établit la liste des documents tenus à la disposition des inspecteurs et contrôleurs du travail et des officiers et fonctionnaires exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes (art. L. 5565-2).

• **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**

Cette loi comporte un **article unique** inséré dans le code des transports (art. L. 6421-2-1). Il renforce l'obligation d'information des voyageurs lors de la vente de billets d'avion sur des compagnies figurant sur la liste noire de l'Union européenne, en l'assortissant d'un dispositif de sanctions pénales.

La loi devait entrer en vigueur à **une date fixée par décret** et au plus tard un an après sa promulgation. L'article 1^{er} du décret n° 2013-698 du 30 juillet 2013 fixe la date d'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2013. Celle-ci est désormais **totale**ment applicable.

• **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^{er} janvier 2013**, les grands ports maritimes d'outre-mer de Guadeloupe, Guyane, et Martinique, ayant été respectivement institués par les décrets n° 2012-1103, 2012-1105 et 2012-1104 du 1^{er} octobre 2012.

Une seule mesure d'application supplémentaire a été prise au cours de l'année écoulée. Il s'agit 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 à l'article 1^{er} de la loi. **L'ensemble de la gouvernance est désormais en place.**

Deux séries de mesures d'application, déjà relevées l'année dernière, sont toujours manquantes :

- en dépit de l'importance des questions relatives au coût de la vie dans les territoires ultramarins, le décret prévu à l'article 3 pour fixer les modalités de désignation du président, la composition et les conditions de fonctionnement des observatoires des prix et revenus dans les outre-mer n'est toujours pas adopté ;

- le décret devant 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 à l'article 9 de la loi (articles L. 1421-3 et L. 1422-4 du code des transports), manque également.

• **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 fait actuellement l'objet d'une évaluation conjointe par votre commission et la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.**

Pour mémoire, ce texte a modifié l'architecture du gestionnaire de la voie d'eau, Voies navigables de France, et placé sous son autorité l'ensemble des personnels – fonctionnaires et agents du privé – travaillant à la gestion et à l'entretien du domaine public fluvial. Il a également donné au nouvel établissement public administratif les moyens juridiques de mieux entretenir le domaine public fluvial, pour y conduire « le plan de relance de la voie d'eau ».

Les principales dispositions de ce texte sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2013, soit un an après la promulgation de la loi. **Quelques textes ont été pris récemment, mais d'autres restent à publier.** Le rapport en cours d'élaboration exposera en détail ces éléments.

• **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 applicable, comme cela a été signalé l'année dernière. La perspective de la réforme ferroviaire a conduit au report de certaines mesures d'application.

Au I, 6°, b) de l'article 1^{er}, 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 pas en cause l'obligation de prendre un texte d'application. Interrogé à ce sujet, le Gouvernement estime que les dispositions réglementaires du code du commerce sur les modalités de publication des comptes suffisent. Mais elles 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 doit 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.

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*. D'après le Gouvernement, les compétences de l'ARAF pourraient être sensiblement modifiées avec la réforme ferroviaire, ce qui explique le choix qui a été fait de reporter l'adoption de ce décret.

À l'article 45, deux décrets en Conseil d'État demeurent à prendre pour l'application des dispositions codifiées aujourd'hui 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*. L'an dernier, la direction générale de l'aviation civile avait expliqué ce retard par la volonté d'attendre les évolutions en cours des textes européens, lesquelles ont abouti par la publication le 29 janvier 2014 du règlement n° 83-2014 modifiant le règlement (UE) n° 965/2012 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil. Un projet de décret va dès lors être soumis aux partenaires sociaux. En attendant, l'article D. 422-10 du code de l'aviation civile remplit cet objectif, mais il s'agit d'un décret simple et non d'un décret en Conseil d'État.

L'autre décret doit adapter plusieurs dispositions du code du travail aux *contraintes propres des personnels navigants*. Comme l'avait déjà indiqué la direction générale de l'aviation civile l'an dernier, un projet de décret avait été soumis aux organisations syndicales mais rencontré une forte opposition de la part de plusieurs d'entre elles. Elle relevait aussi que certaines compagnies préfèrent passer par la voie de conventions sur l'adaptation du temps de travail dans le but de préserver l'emploi. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre de ce projet avait été suspendue par le Gouvernement.

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° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports**

Cette loi peut être considérée comme totalement mise en application. En effet, l'abrogation ou le remplacement de certaines de ses dispositions par les lois n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports et n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable ont rendu caduque (ou fait évoluer) l'obligation de prendre la majorité des textes d'application qui étaient encore attendus l'an dernier.

En outre, à l'article 51, le **décret n° 2013-840** du 18 septembre 2013 relatif à la mise en place du *service européen de télépéage* pour les ouvrages locaux a fixé le montant de chiffre d'affaires en-deçà duquel les systèmes de paiement installés sur des ouvrages d'intérêt purement local ne sont pas concernés par le service européen de télépéage.

En conséquence, seul le rapport bisannuel mentionné à l'article 22, sur *les relations entre RFF et la SNCF*, manque. Ce rapport n'a jamais été communiqué au Parlement. Un travail a néanmoins été réalisé à ce sujet par la Cour des comptes¹. Par ailleurs, la réforme ferroviaire à venir devrait avoir pour effet de rendre cette mesure obsolète.

• **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.

¹ « Le réseau ferroviaire - Une réforme inachevée, une stratégie incertaine », rapport public thématique d'avril 2008 et « L'entretien du réseau ferroviaire national », rapport remis en juillet 2012 à la demande de la commission des finances du Sénat.

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.

IV. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

- **Loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France**

Au III de l'article 1^{er}, le décret en Conseil d'État portant approbation du schéma directeur de la région d'Ile-de-France a été pris le 27 décembre 2013. Il s'agit du décret n° 2013-1241. La loi peut donc être considérée comme totalement applicable.

- **Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris**

La loi peut être considérée comme relativement bien appliquée dans la mesure où trois textes d'application et deux rapports manquent, sur un total de 17 mesures d'application attendues.

Les *déclarations d'utilité publique* visées à l'article 4 seront prises au fur et à mesure de l'avancement des différentes étapes du projet.

Le décret prévu à l'article 13 précisant les modalités de versement d'une *participation à la Société du Grand Paris (SGP) par les établissements publics d'aménagement* n'est toujours pas pris. Le plan de financement du Nouveau Grand Paris, tel qu'il a été présenté par le Premier Ministre le 6 mars 2013, ne prévoit pas une telle contribution. Le Gouvernement considère 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.

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 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* ainsi que les règles de révision du plan local de transport est encore attendu.

Pour mémoire, deux **rapports** demandés au Gouvernement, à l'initiative d'amendements du Sénat, sont attendus :

- avant le 31 décembre 2013, sur l'application de la *loi sur le Grand Paris (article 2, I)* ; d'après le Gouvernement, **la rédaction de ce rapport est en cours** ;

- et, avant le 3 juin 2011, 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*). Le Gouvernement indique que la rédaction de ce rapport n'a pas commencé, mais qu'un comité directeur pour le développement de la Vallée de la Seine, créé par décret du 22 avril 2013, a été installé le 3 juillet 2013 afin d'élaborer, d'ici l'été 2014, un schéma stratégique d'aménagement et de développement de la Vallée de la Seine.

L'un des trois axes de ce schéma directeur est la gestion des flux dans le contexte de la mondialisation avec comme objectifs celui d'améliorer les liaisons entre la Normandie, les ports de Paris, Rouen et Le Havre et les infrastructures de transport européennes et celui d'élargir les *hinterlands* de ces ports vers l'Est pour profiter des connexions entre les différents nœuds de transports européens. **Par ailleurs, le Port autonome de Paris a poursuivi les études du projet de plate-forme portuaire multimodale (fleuve, rail et route) Port Seine-Métropole, en partenariat avec les collectivités territoriales, les associations et les acteurs économiques, pour aménager une nouvelle zone logistique à la confluence de la Seine et de l'Oise et alimenter les travaux du Nouveau Grand Paris en matériaux de construction.**

• **Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique**

Il n'y a eu **aucune évolution** sur l'application de cette loi au cours de l'année écoulée. Le décret et l'arrêté devant préciser les modalités concrètes de fonctionnement du **fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT)**, prévus à l'article 24, n'ont pas été pris. **La situation ne devrait guère évoluer à l'avenir** : le Plan France Très Haut Débit (PFTHD), lancé au printemps 2013 et reposant sur un investissement de 20 milliards d'euros en dix ans, a rendu le FANT obsolète. **Le reste de la loi est totalement applicable.**

• **Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux**

Comme l'année dernière, **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**, devant 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 récemment par Odette Herviaux et Jean Bizet dans leur rapport d'information sur la loi Littoral¹. **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 au Parlement sur l'application de la loi Littoral tous les trois ans**. Or à l'exception du bilan de 2007², cette disposition n'a plus été suivie d'effet, ce que constatent également Odette Herviaux et Jean Bizet.

② **COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION**

M. Raymond Vall, président. - Comme chaque année, il nous appartient de dresser le bilan de l'application des lois suivies par la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

Ce bilan porte sur les lois, adoptées au cours des dix dernières années - plus précisément entre le 1^{er} octobre 2003 et le 30 septembre 2013 - qui ont été examinées au fond par notre 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 de ces lois, comptabilisées dans le bilan, sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 31 mars 2014 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2012-2013, d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

¹ 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).

² *Rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral, septembre 2007.*

Je souhaiterais tout d'abord relever que le nombre de lois promulguées dans les secteurs relevant de la compétence de notre commission a doublé au cours de l'année parlementaire 2012-2013, par rapport à celui de l'année parlementaire précédente. Il est, en effet, passé de trois à six, ce qui témoigne de l'activité de notre commission. À noter que sur ces six lois, deux sont issues de propositions d'origine sénatoriale :

- la loi du 24 avril 2013 relative à la prorogation du mécanisme de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers, issue d'une proposition de loi déposée par Gérard Miquel et plusieurs de ses collègues ;

- la loi 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, issue d'une proposition de loi déposée par Marie-Christine Blandin et les membres du groupe écologiste.

22 mesures d'application portant sur ces six lois ont été publiées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 31 mars 2014, dont 8 décrets en Conseil d'État, 7 décrets simples, 5 arrêtés et une ordonnance.

Par ailleurs, 9 mesures d'application portant sur des lois plus anciennes suivies par la commission, c'est-à-dire promulguées avant le 1^{er} octobre 2012, ont été publiées au cours de la même période. Parmi ces mesures, 4 décrets en Conseil d'État, 3 décrets simples et 2 rapports.

Plusieurs motifs de satisfaction sont à souligner cette année.

Premièrement, nous pouvons nous réjouir que trois lois sont devenues totalement applicables entre le 1^{er} octobre 2012 et le 31 mars 2014, grâce à l'adoption d'une ou plusieurs mesures d'application qui étaient attendues :

- la loi 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 ;

- la loi du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France ;

- la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

Deuxièmement, nous pouvons nous féliciter qu'aucune des lois suivies par notre commission ne soit totalement inapplicable au 31 mars 2014. En effet, chacune d'entre elles a fait l'objet d'au moins une mesure réglementaire d'application.

Enfin, je voudrais mentionner la mise en œuvre d'une bonne pratique permettant une association efficace du Parlement au suivi de l'application des lois. Comme vous le savez, la loi 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, prévoyait une ordonnance, à son article 12, pour transposer les procédures de participation du public aux collectivités territoriales et aux décisions administratives individuelles. Il fallait en effet adapter les formes et le niveau d'exigence de la participation, afin de ne pas alourdir excessivement les procédures. À l'occasion de l'examen du texte en séance publique, nous nous étions émus que la définition des règles applicables aux collectivités territoriales échappe à tout contrôle et à tout débat avec les élus. Pour répondre à ces protestations, la ministre de l'écologie d'alors, Delphine Batho, avait pris l'engagement de transmettre aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat le projet d'ordonnance avant sa publication, afin de nous permettre de formuler d'éventuelles observations. Cet engagement a été tenu. Le projet d'ordonnance nous a bien été communiqué. Son examen a donné lieu à une communication devant notre commission de la rapporteure du texte, Laurence Rossignol, et à un débat, que j'avais trouvé constructif, sur le contenu de l'ordonnance. Les éléments soulevés à l'occasion de cette discussion ont été transmis au Gouvernement pour information.

Toutefois, plusieurs motifs d'insatisfaction demeurent.

En premier lieu, sur les six lois adoptées au cours de l'année parlementaire 2012-2013, quatre ne sont encore que partiellement applicables au 31 mars 2014 :

- la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable ;

- la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports ;

- la loi 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 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.

On peut en particulier regretter qu'aucune des mesures réglementaires d'application du premier volet de loi du 16 avril 2013 relatif à la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement, issu d'une proposition de loi d'origine sénatoriale, n'ait encore été adoptée. Seul le volet concernant l'alerte en entreprise est applicable. Or, cela fait maintenant un an que la loi a été promulguée.

De même, aucune des 37 mesures réglementaires d'application de la partie « modernisation du droit social des gens de mer » de la loi DDADUE du 16 juillet 2013 n'a à ce jour été publiée. Or, on se souvient des déclarations du Gouvernement sur l'urgence qu'il y avait à moderniser ce droit social et l'administration nous avait indiqué que les décrets étaient déjà en préparation...

En deuxième lieu, près de 36 % des lois adoptées au cours des dix dernières années sont encore en attente de mesures d'application. Sur les 31 lois adoptées au cours de cette période, 11 ne sont encore que partiellement applicables et 6 d'entre elles seulement ont fait l'objet d'au moins une nouvelle mesure d'application entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014.

En troisième lieu, il est bien regrettable de constater qu'aucun rapport sur la mise en application des lois suivies par notre commission, ne nous ait été transmis par le Gouvernement, dans les six mois suivant leur entrée en vigueur. Le principe de cette transmission est pourtant posé par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Enfin, nous pourrions, cette année encore, déplorer le retard voire l'absence de remise de multiples rapports d'information demandés au Gouvernement au travers des dispositions législatives que nous votons. Sur les 47 rapports d'information demandés au Gouvernement depuis le 1^{er} octobre 2003, 26 ont été remis, soit à peine un peu plus de la moitié.

Au cours de l'année parlementaire 2012-2013, seuls 3 rapports intéressant notre commission ont été transmis au Sénat : le rapport annuel sur la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement ; le bilan de l'expérimentation nationale sur l'affichage environnemental des produits de grande consommation - sujet sur lequel notre commission a organisé une table ronde peu de temps avant la remise de ce rapport ; le rapport d'activité 2012 sur la gestion du réseau autoroutier concédé qui nous a été transmis il y a quelques semaines seulement.

En conclusion, je vous propose de transmettre ce bilan ainsi que l'ensemble de nos motifs d'insatisfaction à notre collègue David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, afin que celui-ci puisse en faire part au gouvernement. Je vous précise qu'un débat aura lieu sur ce bilan en séance publique, vraisemblablement en juin prochain.

M. Michel Teston. - Il est important d'effectuer un point précis sur les lois votées par le Parlement et dont notre commission a été saisie. Je ne suis pas surpris, hélas, que de multiples mesures d'application attendues n'aient pas encore été prises, notamment concernant la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, dont une partie porte sur l'écotaxe.

Il me semblerait opportun de savoir comment notre commission se situe par rapport aux autres, s'agissant de la mise en œuvre des lois qu'elles suivent, et si la situation s'améliore ou pas, dans la durée.

M. Raymond Vall, président. - Les résultats de la mise en application des lois me semblent être assez voisins, entre les différentes commissions. Des améliorations sont constatées d'année en année mais, nous l'avons vu, de nombreux efforts restent à fournir par l'exécutif.

M. Alain Fouché. - Je souhaiterais profiter de cette occasion pour attirer votre attention sur les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour mettre en œuvre le dispositif de cession des terrains gérés par Réseau ferré de France (RFF), prévu par la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

M. Benoît Huré. - Je confirme ces difficultés. Les procédures de cession des terrains gérés par RFF, lorsqu'elles aboutissent, sont particulièrement longues.

Mme Odette Herviaux. - Je constate les mêmes problèmes sur les territoires portuaires, qui ont de nombreuses difficultés à acquérir les terrains gérés par RFF.

Mme Évelyne Didier. - Le montant des cessions proposé par RFF est un obstacle certain pour les collectivités territoriales. Ce montant doit s'appréhender au regard de l'endettement de RFF.

M. Michel Teston. - Je soulignerais que l'une des difficultés tient à la séparation de la propriété et de l'exploitation des infrastructures entre RFF et la SNCF, qui conduit à ne pas avoir un interlocuteur unique. Une audition de Jacques Rapoport, Président de RFF, ainsi que Guillaume Pepy, président de la SNCF, pourrait être envisagée dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la réforme ferroviaire.

M. Raymond Vall, président. - Je constate également ces difficultés, mais la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social relève de la compétence de la commission des affaires économiques. Je propose d'adresser un courrier collectif au président de RFF, Jacques Rapoport, pour lui faire part de notre insatisfaction, et de procéder à son audition.

M. Vincent Capo-Canellas. - Je souhaiterais pour ma part saluer la totale mise en application de la loi 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. Comme le gouvernement s'y était engagé, les mesures d'application de ce texte ont été adoptées rapidement, ce qui mérite d'être souligné.

COMMISSION DES FINANCES

① BILAN STATISTIQUE

Le présent contrôle de l'application des lois par les commissions permanentes porte sur la **mise en application des textes adoptés entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013 et couvre une période allant au terme d'un délai de 6 mois suivant la dernière loi promulguée, soit jusqu'au 31 mars 2014.**

En raison du calendrier retenu, **sept lois sur les neuf¹** envoyées à la commission des finances, **font l'objet du suivi** de la mise en application des lois du présent rapport :

- loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires ;
- loi n° 2013-100 du 28 mars 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ;
- loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ;
- loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la BPI ;
- loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 ;
- loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 ;
- loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

À ces lois récentes s'ajoutent les **lois antérieures au 1^{er} octobre 2012**, faisant toujours l'objet d'un suivi, qui sont au nombre de **onze**, la plus ancienne étant la loi de finances rectificative pour 1999. **Au total**, la commission des finances est donc chargée de contrôler la mise en application **de dix-huit lois** (contre vingt et une l'année dernière).

¹ Deux lois sont d'application directe et ne nécessitent par conséquent aucune mesure d'application : la loi n° 2013-712 de règlement du budget de l'année 2012 et la loi organique n° 2012-1557 relative à la nomination du dirigeant de BPI-Groupe.

Nombre de lois promulguées par année parlementaire dans les secteurs relevant au fond de la commission des finances (deux dernières législatures et session 2012-2013)

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
3	6	5	5	9	9

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 = 22 %	78/699 = 11 %	93/670 = 14 %	65/454 = 14 %	87/548 = 16 %

2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
61/395 = 15 %	63/615 = 10 %	78/670 = 21 %	154/540 = 28,5 %	104/482 = 21,5 %

* à l'exception des mesures devenues sans objet au cours de la session considérée

Tableau statistique sur la mise en application des lois dont la commission des finances a été saisie au fond									
	N° de la loi	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		0	0	4	79%	
	2006-1666	28	2		0	0	2	93%	
	2008-1425	24	4		3	0	1	96%	
	2009-594	24	3		0	3	0	100%	
	2009-1673	20	1		1	0	0	100%	
	2010-476	30	1		0	0	1	97%	
	2010-1657	66	5		3	0	2	97%	
	2010-1658	53	12		4	1	7	87%	
	2011-1977	44	11		1	0	10	77%	
	2011-1978	28	14		10	2	2	93%	
	2012-354	10	1		0	0	1	90%	
Total 1		346	58		22	6	30	91,3%	
2. Lois de la session	2012-1403			2	2	0	0	100%	
	2012-1509			26	20	0	6	77%	
	2012-1510			45	33	5	7	84%	
	2012-1559			5	4	0	1	80%	
	2012-1558			2	2	0	0	100%	
	2013-100			29	29	0	0	100%	
	2013-672			81	13	3	65	20%	
Total 2			58	190	103	8	79	58%	
Total général des mesures attendues au début du présent contrôle		248	58	190	125	14	109	56%	
<i>Taux d'application global</i>		<i>536</i>					<i>109</i>	<i>79,7%</i>	

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, on constate que **139 textes d'application** ont été pris ou sont devenus sans objet au cours de la période considérée, soit un **volume stable par rapport à l'année précédente** (134 mesures prises ou devenues sans objet lors de l'année parlementaire 2011-2012).

Ce chiffre équivaut à **56 % des 248 mesures en attente au début du contrôle** (58 anciennes, concernant les lois antérieures, et 190 nouvelles, relatives aux lois de la période considérée)¹.

Pour la session 2012-2013, on constate **une double tendance à la baisse** en ce qui concerne l'application globale des mesures attendues pour l'application des lois :

- le **taux de mise en application des lois promulguées lors de la période diminue** par rapport à l'an dernier (**58 %** contre 76 %), ce qui **augmente mécaniquement le stock des textes réglementaires en instance de parution à l'issue du contrôle** (79 contre 28 mesures en 2011-2012) ;

- le **taux de résorption du stock de mesures anciennes ralentit** (28 mesures prises ou devenues sans objet dans l'année sur 58, soit **48,3 %** du total, contre 55,7 % en 2011-2012).

À l'issue de ce contrôle 109 mesures sont toujours en attente contre 58 lors du précédent contrôle.

I. LA MISE EN APPLICATION DES NEUF LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2012-2013

A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN DIMINUTION

Le taux global de mise en application des lois de la période est en nette diminution par rapport aux trois précédents contrôles.

¹ Les chiffres du présent document excluent les demandes de rapports du Gouvernement au Parlement. Ces demandes de rapports 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.

**Mise en application des dispositions des lois promulguées
au cours de la session 2012- 2013 (à l'exclusion des rapports)**

Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	190
<i>entrées en application</i>	103
<i>devenues sans objet</i>	8
<i>restant à mettre en application</i>	79
Taux de mise en application global	58 %

Sur neuf lois examinées au fond par la commission au cours de la période, **sept ont nécessité des mesures d'application.**

La période de référence, du 1^{er} octobre 2012 au 31 mars 2014, se caractérise par un taux de mise en œuvre plus faible que lors du précédent contrôle (58 % contre **76 %**), **en raison de deux facteurs :**

- **l'important volume de mesures attendues (190 contre 114 attendues l'an dernier), pour l'essentiel imputable à la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, qui concentre à elle-seule 81 mesures d'application ;**

- **le faible taux d'application de cette même loi, pour laquelle seulement 16 mesures ont été prises ou sont devenues sans objet (20 % des mesures attendues).**

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
Taux de mise en application au 30 septembre de chaque année	8 %	57 %	49 %	46 %	47 %	53 %	40 %	65 %	68 % (*)	76 % (*)
Nombre de mesures restant en attente	110	28	45	34	46	29	38	28	52	28

(*) Le taux était calculé au 31 décembre de l'année pour les sessions 2010-2011 et 2011-2012, et au 30 septembre les sessions précédentes.

B. DES MESURES PRISES QUI RESPECTENT MIEUX LE DÉLAI DE SIX MOIS

S'agissant des **délais de parution** des mesures attendues pour les lois de la période, près des deux tiers (**72,8 %**) **des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'elles appliquent, conformément au délai prescrit par la circulaire primo-ministérielle du 1^{er} juillet 2004.

Délais de parution des mesures prises en application des lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2012-2013

Nombre de mesures prises dans un délai :		Soit
- inférieur ou égal à 1 mois	9	72,8 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	16	
- de plus de 3 mois à 6 mois	50	
- de plus de 6 mois à 1 an	28	27,2 %
Total	103	100 %

Ces **délais de parution des mesures réglementaires attendues pour les lois de l'année parlementaire 2012-2013** diminuent **par rapport à l'an dernier** (64 % des mesures publiées respectaient ce délai de 6 mois).

Néanmoins il faut souligner qu'en ce qui concerne la loi bancaire, 80 % des textes attendus n'ont toujours pas été pris. Ce constat est décevant mais **les phases de consultations et la rédaction des nombreux décrets prévus par cette loi étant achevées**, leur publication devrait être imminente (la majorité des mesures sera donc vraisemblablement prise moins d'un an après la promulgation de la loi).

C. QUATRE LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE

1. 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.

20 mesures ont été prises (auxquelles s'ajoutent 3 non prévues), soit un **taux de mise en application de 77 %**.

Peut-être notamment citée la publication du **décret n° 2013-378 du 2 mai 2013** relatif à la mise en œuvre du prélèvement prévu à **l'article 41** (*Prélèvement exceptionnel de 150 millions d'euros sur le fonds de roulement du CNC*) de la loi de finances pour 2013, qui a permis de rendre applicable cet article ;

6 mesures restent 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 et en consultation au sein des ministères de l'intérieur et de la défense. Des interrogations apparaissent toutefois sur l'utilité de ce décret, ces modalités étant 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.
53	Affectation d'une fraction supplémentaire de TVA en compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires	Arrêté	Fixation de 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	Les avances de l'ACOSS de la fraction de TVA affectée aux différents régimes de sécurité sociale sont bien retracées dans le compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale ». Cependant, aucun arrêté n'a été pris à la connaissance de la commission des finances et aucun élément d'information n'a été transmis sur les modalités de répartition de la fraction de TVA entre organismes.
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	Selon les services du ministère de l'égalité des territoires et du logement, sa rédaction est en cours de finalisation et fait actuellement l'objet d'un arbitrage interministériel. Selon la réponse écrite publiée

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
				le 11 mars 2014 à la question n° 48330 du député Dominique Dord (publiée le 28 janvier 2014), ce décret est effectivement « en cours de finalisation et doit 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. »

Plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

L'article 13 de la loi de finances pour 2013 a réformé l'ISF, en définissant notamment un nouveau dispositif de plafonnement de cet impôt. Dans sa version adoptée par le Parlement, cet article incluait dans le calcul du plafonnement certains revenus non réellement perçus par le contribuable (comme les intérêts capitalisés sur des plans d'épargne logement ou certains contrats d'assurance-vie). Cependant, le Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif¹, considérant qu'avec une telle inclusion « *le législateur avait méconnu l'exigence de prise en compte des facultés contributives* » réelles des intéressés.

Toutefois, **l'instruction fiscale d'application de l'article 13 précité**, publiée au bulletin officiel des finances publiques du 14 juin 2013, a indiqué qu'il convenait de prendre en compte dans le plafonnement de l'ISF les revenus acquis sur des contrats en euros ou des compartiments en euros de contrats multi-supports. Cela revenait à **rétablir en partie le dispositif censuré par le Conseil constitutionnel**.

Une telle interprétation de la loi ayant naturellement suscité des recours, **le Conseil d'État a été amené à annuler ces dispositions de l'instruction fiscale** dans une décision en date du 20 décembre 2013, en considérant que « *l'instruction litigieuse ne se [bornait] pas à interpréter l'article 885 V bis du code général des impôts, mais [comportait] des dispositions qu'il n'appartenait qu'au législateur de prévoir* ». Par la suite, le Conseil constitutionnel a censuré une nouvelle tentative du même type figurant dans la loi de finances pour 2014 sans nouvel examen de fond mais au simple motif qu'en revenant sur cette question, le législateur avait méconnu l'autorité de la chose jugée par le Conseil l'année précédente².

Cet épisode montre que **la vigilance du Parlement doit aussi s'exercer sur des textes de simple interprétation**, tant l'administration peut parfois être tentée de réécrire la loi quand elle rédige un texte d'application censé n'en être que le reflet fidèle.

¹ Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012.

² Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013.

2. 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 dont le **taux de mise en application atteint 84 %**.

5 mesures sont devenues sans objet et **33 mesures** ont été prises (auxquelles s'ajoutent 3 non prévues), parmi lesquelles :

- à l'article 8, le **décret en Conseil d'État n° 2013-509** du 17 juin 2013 relatif aux agents compétents pour exercer les attributions prévues à l'article L. 71 du livre des procédures fiscales ;

- à l'article 48 (*Fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté*), le **décret n° 2013-536** du 24 juin 2013 pris en application de l'article 48 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 ;

Article 48 : fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté

L'article 48 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 a mis en place, pour 2013, un fonds de soutien exceptionnel aux départements en difficulté, doté de 170 millions d'euros, composé de deux sections de 85 millions d'euros chacune. Alors que l'article précité fixe précisément les critères de répartition de la première section, il se contente de fournir un cadre pour la répartition de la seconde section, qui consiste en des subventions. Ainsi, « les critères retenus sont notamment l'importance et le dynamisme de leurs dépenses sociales, le niveau et l'évolution de leur endettement et de leur autofinancement, ainsi que les perspectives d'une situation de déficit ». Le décret n° 2013-536 fixe les modalités de prise en compte des critères utilisés pour le calcul de l'indice synthétique permettant de répartir le montant de la première section du fonds de soutien exceptionnel en faveur des départements.

Ce décret prévoit également qu' « un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, des affaires sociales et des collectivités territoriales fixe le montant des aides attribuées au titre de la seconde section du fonds », correspondant aux 85 millions d'euros de subventions.

La liste des départements bénéficiaires a été déterminée à l'issue d'un processus comportant plusieurs étapes :

- 57 départements ont déposé un dossier de candidature pour bénéficier de cette seconde part du fonds ;

- pour répartir cette enveloppe, le Gouvernement a demandé à l'Inspection générale de l'administration (IGA) de déterminer une liste de départements prioritaires selon des critères inspirés par les termes de la loi ;

- l'IGA a établi une liste de six critères (évolution des dotations perçues au titre des fonds de péréquation entre 2012 et 2013, capacité d'autofinancement, durée de désendettement, poids des dépenses sociales, part de la population bénéficiaire d'allocations sociales, effet « ciseau » entre l'évolution des recettes et celles des dépenses sociales) ;

- l'IGA a proposé d'exclure du bénéfice de la seconde partie du fonds les départements pour lesquels au moins trois des six critères révélaient une bonne situation, soit 28 départements ;

- le Gouvernement a décidé d'exclure du bénéfice de la seconde section du fonds les départements ayant bénéficié d'une hausse, entre 2012 et 2013, de leur attribution au titre des fonds départementaux de péréquation - fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Ainsi, six départements supplémentaires ont été écartés, portant à 23 le nombre de départements bénéficiaires.

- le **décret n° 2013-1236 du 23 décembre 2013** fixant les conditions d'application de l'**article 66** instaurant le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ;

Article 66 : instauration d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

L'article 244 *quater* C, créé par l'article 66 de la dernière loi de finances rectificative pour 2012, a instauré le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le VI de cet article prévoit que « *un décret fixe les conditions d'application du présent article, notamment les obligations déclaratives incombant aux entreprises et aux organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale* ».

Le décret n° 2013-1236 du 23 décembre 2013 a été publié le 28 décembre 2013, soit un an après la publication de la loi de finances rectificative pour 2012. Il prévoit en particulier :

- les obligations déclaratives des entreprises qui souhaitent bénéficier du CICE, sur la base d'une « déclaration spéciale » déposée dans les mêmes délais que le relevé de solde ou la déclaration annuelle de résultat ;

- la transmission, par les organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales (URSSAF), des résultats de leurs contrôles à l'administration fiscale, seule compétente pour les procédures de rectification. En effet, l'assiette du CICE étant la même que celle des cotisations sociales, les URSSAF sont habilités à vérifier les rémunérations donnant lieu au crédit d'impôt ;

- des précisions sur le calcul de l'assiette du CICE en cas d'exercice ne coïncidant pas avec l'année civile ;

- une précision selon laquelle la créance de CICE ne peut être cédée ou nantie qu'une seule fois ;

- une information par la DGFIP aux banques assurant le préfinancement du CICE.

7 mesures restent en attente :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
13	Marquage obligatoire et traçabilité des produits du tabac. Consolidation du dispositif des « coups d'achat » sur Internet	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 (article 564 <i>duodecies</i> du CGI)	Les travaux de rédaction du décret ont été gelés suite à l'adoption récente de la directive « traçabilité des tabacs » (en cours de publication au JOCE). Des actes délégués doivent être pris à la suite de cette directive. Les discussions à Bruxelles ont d'ailleurs déjà commencé avec les experts nationaux. Il n'est donc pas opportun de publier ce décret dans la mesure où il faudra très rapidement transposer en droit national la directive précitée.
		Décret en Conseil d'État	Modalités d'accès aux informations contenues dans les traitements prévus à l'article 564 <i>duodecies</i> du CGI par les agents de l'administration des douanes	Suspendu à la publication du décret précédent.
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	Décret en Conseil d'État	Conditions d'application du présent article, notamment les obligations déclaratives des contribuables et des sociétés bénéficiaires de l'apport des titres	L'absence de décret n'empêche pas l'application de l'article. L'obligation de déclaration découle directement de la loi et en pratique elle est possible sur les déclarations de plus-value. Le décret, en cours de finalisation, viendra néanmoins clarifier les modalités de cette déclaration.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
37	Ajustements consécutifs notamment à la suppression de la taxe professionnelle et à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale	Décret en Conseil d'État	Modalités d'application de la modulation des tarifs de la valeur locative des postes d'amarrage dans les ports de plaisance	Le projet de décret a été présenté au Comité des finances locales le 11 février 2014 (avis favorable).
60	Définition des charges imputables aux missions de service public de production d'électricité dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental	Arrêté	Définition des conditions de rémunération du capital immobilisé dans les moyens de production, de stockage d'électricité ou nécessaires aux actions de maîtrise de la demande utilisées pour calculer la compensation des charges	Le projet d'arrêté a été rédigé mais il est en attente de l'approbation du décret pour entamer le processus de consultation et de validation.
		Décret en Conseil d'État	Modalités d'application	Le décret a reçu l'avis favorable du Conseil supérieur de l'énergie (CSE) et est examiné par le Secrétariat général du gouvernement (SGG) avant transmission au Conseil d'État.
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)	Arrêté	Fixation du tarif de la taxe	Cet arrêté, qui devrait être pris après concertation avec l'ANSES, doit modifier l'arrêté du 16 avril 2012 fixant le barème de la taxe perçue par l'ANSES. Selon les services du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, il sera pris prochainement.

3. Loi relative à la création de la banque publique d'investissement 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, 4 ont été prises dont le **décret n° 2013-308 du 11 avril 2013** fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité national d'orientation de la société anonyme BPI-Groupe ainsi que le mode de désignation de ses membres.

1 mesure reste donc en attente :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
10	Transmission des données pour évaluer l'action de la BPI	Décret en Conseil d'Etat	Modalités d'application	L'élaboration du décret est en cours, sans plus de précision de la part du ministère des finances et des comptes publics. Il serait néanmoins utile, plus d'un an après la promulgation de la loi.

4. Loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013

81 mesures étaient attendues pour la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, soit près de 43 % du total des mesures attendues pour la session.

Son **taux de mise en application** n'atteint que 20 % : 13 mesures ont été prises, 3 sont devenues sans objet et 1 non prévue a été prise.

a) Séparation des activités bancaires

L'article 2 a introduit, au sein du code monétaire et financier, les articles L. 511-47 à L. 511-50, qui organisent la séparation des activités bancaires. Afin d'assurer l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} juillet 2015, dix mesures d'application doivent être prises. **Plus de huit mois après la promulgation de la loi, aucune n'a été publiée, alors même qu'un recensement des activités bancaires devant être filialisées doit intervenir au 1^{er} juillet 2014.**

Néanmoins, un projet de *décret portant application du titre I^{er} de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires* a été examiné par le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF) lors de sa séance du 20 février 2014. Il devrait donc être publié très prochainement, de manière concomitante avec un ou plusieurs arrêtés.

Il convient de souligner que le délai prévu pour la séparation effective (deux ans à partir de l'adoption de la loi en juillet 2013) est relativement resserré en comparaison des dispositifs étrangers de séparation, puisque l'interdiction des activités pour compte propre aux États-Unis, conformément à la règle dite « Volcker », devrait être effective en juillet 2015, en application d'une loi adoptée en 2011, et la séparation des activités en Allemagne sera effective en juillet 2016 en application d'une loi adoptée un mois après la loi française. Surtout, le cantonnement des activités en application de la réforme dite « Vickers » au Royaume-Uni ne devrait être pleinement mis en application qu'en janvier 2019. Ceci témoigne non seulement des difficultés d'application concrète de ces réformes, mais aussi du temps nécessaire aux établissements, quelle que soit leur nationalité, pour y adapter leurs structures et leurs modèles économiques.

On relèvera simplement que cette réalité empirique, au demeurant peu contestable, est bien éloignée des engagements pris par le Gouvernement devant sa propre majorité à l'Assemblée nationale.

b) Résolution bancaire

- Le **principal décret**, fixant à la fois les conditions d'organisation de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et les conditions d'application des mesures de résolution, **a été pris** dès le mois d'octobre 2013 (décret n° 2013-978 du 30 octobre 2013 relatif à la mise en place du régime de résolution bancaire).

Ce décret retient une définition peu précise du principe selon lequel aucun actionnaire, sociétaire ou créancier n'encourt de pertes plus importantes que celles qu'il aurait subies dans le cadre d'une liquidation en se bornant à prévoir que « *l'estimation des pertes qui auraient été subies dans le cadre d'une procédure de liquidation judiciaire prend en compte la valeur de réalisation des actifs au jour où la mesure de résolution a été notifiée* ».

- **Article 24** (*Organisation et missions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*) : l'arrêté du 30 octobre 2013 a nommé Dominique Laboureux directeur de la résolution au sein de l'ACPR.

• **Article 26** (*Résolution et prévention des crises bancaires*) :

Application des articles L. 613-31-11 et L. 613-31-13 du code monétaire et financier relatifs aux mesures préventives et intervention précoce de l'ACPR : les décrets n'ont pas encore été pris. Cependant, il convient de souligner que l'absence de décret n'empêche pas l'entrée en vigueur du dispositif, qu'il s'agisse des plans préventifs, que l'ACPR peut demander à tout établissement indépendamment des seuils fixés par décret, ou de l'intervention précoce ;

Application de l'article L. 613-31-16 du code monétaire et financier : le décret permettant de déterminer le plafond des contributions dites « *ex post* » des établissements de crédit n'a pas été publié. Il est en préparation mais, en pratique, le Gouvernement semble également attendre l'issue de la négociation européenne sur la résolution unique.

Il convient de rapprocher ce point de l'arrêté du ministre ayant procédé aux appels de fonds 2013 pour le **Fonds de garantie des dépôts et de résolution** (FGDR). Le ministre s'était engagé plusieurs fois en séance publique à ce que le FGDR soit doté de 10 milliards d'euros sur dix ans, ce qui induirait une dotation d'environ 1 milliard d'euros par an.

Or, pour 2013, l'arrêté a fixé l'appel de fonds à **seulement 500 millions d'euros**, pour l'ensemble du fonds (garantie des dépôts et résolution), soit un montant supérieur de seulement 200 millions d'euros par rapport à 2012. En outre, il s'agit seulement **d'avances remboursables, et non de contributions nettes**.

Il apparaît que le Gouvernement a privilégié une « montée en charge » progressive des contributions, non seulement parce que le fonds de garantie des dépôts est déjà doté à hauteur de 2,5 milliards d'euros, mais aussi afin de limiter l'impact à court terme sur les résultats des banques.

Une sollicitation plus importante des banques dès 2013 aurait réduit d'autant les contributions des banques françaises au Mécanisme de résolution unique (MRU).

c) Banque de détail, frais bancaires, accessibilité bancaire

De façon générale, il convient de souligner **la diligence avec laquelle le Gouvernement s'est attelé à la rédaction et aux consultations des nombreux décrets nécessaires à l'application de la partie « banque de détail » de la loi bancaire**. En effet, il apparaît qu'en moins d'un an, la quasi-totalité des mesures d'application aura été prise, et ce malgré les procédures de consultation publique auxquelles la plupart de ces décrets ont été soumis.

Cependant, **les versions définitives de ces décrets ne sont pas encore connues pour la plupart et leur contenu ne peut donc pas être apprécié sur le fond**.

• **Article 52** (*Plafonnement des frais d'incident et offre de services bancaires pour la clientèle en situation de fragilité*) : la loi dispose que « les commissions perçues par un établissement de crédit à raison du traitement des irrégularités de fonctionnement d'un compte bancaire sont plafonnées, par mois et par opération, pour les personnes physiques ». En application de cette disposition, le décret n° 2013-931 du 17 octobre 2013 relatif au plafonnement des commissions d'intervention prévoit que les commissions perçues sont plafonnées à 8 euros par opération et à 80 euros par mois.

En outre, le même article législatif a prévu que les personnes souscrivant à la « gamme de paiement alternatif » ou aux services bancaires de base bénéficient de plafonds spécifiques, fixés par le même décret à 4 euros par opération et à 20 euros par mois.

Ces plafonds correspondent à l'intention exprimée par le législateur lors des différents débats parlementaires, en particulier au Sénat qui avait introduit ce double plafonnement à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Caffet. Le rapporteur avait ainsi souligné, en soutien à l'amendement, qu'il « [confirmait] le plafonnement général introduit par l'Assemblée nationale, et [qui] permet de mieux protéger les populations fragiles, en proposant un critère d'identification simple : la gamme de paiements alternatifs ou les services bancaires de base. »

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 a examiné, le 11 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. Ce projet de décret prévoyait que les personnes en situation de fragilité étaient celles inscrites plus de trois mois au fichier central des chèques (FCC) et les personnes déclarées recevables aux procédures de surendettement. Par ailleurs, l'établissement teneur de compte apprécierait également au cas par cas la situation financière du client, en fonction des irrégularités de fonctionnement du compte et des ressources.

Ce décret n'a cependant **pas encore été publié**.

• **Article 54** (*Interdiction de souscription, par des personnes physiques, d'emprunts immobiliers libellés dans une monnaie étrangère à l'Union européenne*) : un projet de décret a été examiné par le CCLRf, le 22 janvier 2014, et devrait être publié très prochainement.

• **Article 55** (*Charte de l'inclusion bancaire et de prévention du surendettement*) : La Charte est en cours de rédaction en vue d'un prochain examen par le CCLRf et de son homologation par le ministre.

• **Article 56** (*Création d'un observatoire de l'inclusion bancaire*) : le CCLRF a examiné, le 19 mars 2014, un projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'observation de l'inclusion bancaire, qui devrait être publié très prochainement.

• **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 devant préciser les principales stipulations de cette convention écrite n'a pas encore été publié, mais l'obligation de convention est applicable même en l'absence de cet arrêté.

• **Article 64** (*Accessibilité bancaire*) : l'article nécessite trois mesures d'application. À ce jour, seul le décret n° 2014-251 du 27 février 2014 relatif aux conditions d'exercice du droit au compte au nom et pour le compte du demandeur par les associations et fondations a été publié.

Le 19 mars 2014, le CCLRF a examiné un projet d'arrêté fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France.

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.

• **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 CCLRF a examiné, le 22 janvier 2014, un projet de décret relatif à l'information préalable du consommateur en matière de frais bancaires, qui devrait être publié très prochainement.

• **Article 67** (*Dénomination commune des frais et services bancaires*) : le CCLRF a examiné, le 20 février 2014, un projet de décret relatif à la dénomination commune des principaux frais et services bancaires qui devrait être publié très prochainement.

• **Article 68** (*Procédure de surendettement*) : le décret n° 2014-190 du 21 février 2014 relatif aux procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers fixe les conditions de la représentation des membres de la commission départementale de surendettement. Au-delà, ce décret précise les conditions d'application de l'ensemble de la réforme du surendettement (articles 68 à 71), même si aucune mesure d'application n'était spécifiquement attendue, en particulier s'agissant de la possibilité de ne pas procéder à une phase de conciliation si celle-ci est manifestement vouée à l'échec.

d) Transparence des activités pays par pays

L'article 7 (*Transparence des activités pays par pays*) institue une obligation de publication des principales caractéristiques des activités dans chaque État ou territoire où opèrent les établissements financiers ou certaines sociétés dont le champ doit être précisé par décret.

Dans la version adoptée par le Parlement, l'article L. 511-45 du code monétaire et financier fixe les modalités de cette transparence pour les établissements de crédit et les entreprises d'investissement. En particulier, il avait été prévu qu'à « **compter de l'exercice 2013 et pour publication à partir de 2014** », ces entités devaient publier, pays par pays, le nom des implantations et la nature des activités, le produit net bancaire et le chiffre d'affaires ainsi que les effectifs en équivalent temps plein.

Il apparaît que 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 – prise sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises – a procédé à la réécriture de l'article L. 511-45 précité. **Ainsi, la publication des activités pays par pays interviendra en 2015 au titre de l'exercice 2014.**

Cependant, pour l'exercice 2013, la même ordonnance a prévu un **dispositif transitoire**. Aux termes de son article 10, **les établissements financiers sont toujours tenus de se conformer à l'exigence de publication partielle des informations**, qui doit intervenir au 1^{er} juillet 2014.

En tout état de cause, les mesures d'application devant être prises n'ont pas été, à ce jour, publiées.

e) Dispositions relatives à TRACFIN

• **Article 9** (*Renforcement du pouvoir d'opposition de TRACFIN*) : la modification législative apportée à l'article L. 561-25 du code monétaire et financier ne nécessite pas de modifier les textes réglementaires déjà applicables, en l'espèce l'article R. 561-36 du code monétaire et financier.

• **Article 12** (*Création d'un régime de transmission automatique d'informations à TRACFIN*) : le décret devant préciser les critères objectifs, notamment de nationalité, devant entraîner une transmission automatique d'informations à TRACFIN, n'a pas encore été pris ; le dispositif n'est, en conséquence, pas applicable.

f) Gel des avoirs détenus par l'ancien régime irakien

• **Article 85** (*Transfert aux mécanismes successeurs du fonds de développement pour l'Irak des avoirs détenus par l'ancien régime irakien sur le territoire français*) : les projets de décret et d'arrêtés ont été rédigés mais n'ont pas été publiés en raison de **l'arrêt de chambre de la Cour européenne des droits de l'homme** (CEDH) du 26 novembre 2013 (*Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, 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. **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.** L'affaire a été portée par la Suisse devant la Grande chambre de la CEDH. Il semble opportun d'attendre la décision définitive et d'en mesurer la portée et les conséquences avant de prendre les mesures d'application.

g) Autres dispositions

• **Article 23** (*Encadrement des rémunérations dans le secteur bancaire*) : le dispositif a été revu par 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, mais la substance en a été conservée. Ainsi, l'article L. 511-41-1 C du code monétaire et financier, abrogé, a été remplacé par les articles L. 511-71 et suivants qui prévoient, notamment, que le salaire variable ne peut être supérieur au montant du salaire fixe. Un décret en Conseil d'État devra préciser l'ensemble des dispositions relatives aux politiques et aux pratiques de rémunération.

• **Article 30** (*Création du Haut Conseil de stabilité financière*) : le décret n° 2014-276 du 28 février 2014 relatif à la composition du Haut Conseil de stabilité financière a permis de préciser les conditions de respect de la parité au sein du Haut Conseil.

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. Le décret d'application en résultant n'a pas encore été pris.

• **Article 32** (*Encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements*) : un projet de décret relatif à l'encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales, de leurs groupements et des services départementaux d'incendie et de secours a été examiné par le Comité des finances le 11 mars 2014 et par le CCLRF le 19 mars 2014 et devrait être publié prochainement.

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 de l'année 2013.

• **Article 33** (*Rapport sur la mise en place d'un fonds de garantie pour les emprunts contractés par les collectivités d'outre-mer*) : le rapport n'a pas été remis au Parlement avant la date du 1^{er} septembre 2013.

• **Article 34** (*Encadrement des conditions d'emprunt des organismes HLM*) : le décret n'a pas été pris mais il convient de souligner que les dispositions législatives applicables aux organismes HLM sont strictement identiques à celles en vigueur pour les collectivités territoriales, pour lesquelles un projet de décret a été soumis à consultation (*cf. supra* article 32).

• **Article 36** (*Organisation et pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers*) : un projet de décret a été examiné par le Conseil d'État et devrait être publié prochainement.

• **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. Ce décret serait en cours de préparation et devrait être publié avant l'été.

• **Article 40** (*Supervision des chambres de compensation*) : un projet de décret a été examiné par le Conseil d'État et devrait être publié prochainement.

• **Article 49** (*Autorisation d'émission de billets de trésorerie par centres hospitaliers régionaux*) : le décret fixant la liste des centres hospitaliers régionaux autorisés à émettre des billets de trésorerie n'a pas été publié.

• **Article 50** (*Complémentaire retraite des hospitaliers*) : l'arrêté du 24 décembre 2013 relatif à l'information préalable des affiliés de la convention de groupe Complémentaire retraite des hospitaliers lors de la liquidation de leurs droits permet l'application de l'article.

• **Article 51** (*Création de l'organe central des caisses d'assurances et de réassurances mutuelles agricoles*) : le décret n° 2014-70 du 29 janvier 2014 modifiant diverses dispositions relatives aux sociétés ou caisses d'assurance et de réassurance mutuelles agricoles précise les modalités d'application de l'article L. 322-27-2 du code des assurances, notamment les conditions d'exercice des missions de l'organe central, et permet l'application de l'article.

• **Article 58** (*Suivi statistique des encours garantis par l'assurance-crédit*) : aucune mesure d'application n'a été publiée.

• **Article 60** (*Assurance emprunteur*) : les mesures d'application sont en cours de préparation. Une consultation a été ouverte sur deux projets de décrets (un décret en Conseil d'Etat et un décret simple) *précisant les modalités de calcul du taux annuel effectif de l'assurance*. Il convient de noter que la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation a modifié les modalités de résiliation et de substitution des assurances emprunteur et, en conséquence, a repoussé de six mois, au 27 juillet 2014, la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article.

• **Article 63** (*Référentiel de place*) : les mesures d'application ne sont pas encore prises, mais il convient de noter que l'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.

• **Article 72** (*Compte du défunt*) : l'arrêté du 25 octobre 2013 relatif au règlement des frais funéraires permet l'application de l'article. Les frais d'obsèques pouvant être débités sur le compte du défunt ne pourront ainsi excéder 5 000 euros.

• **Article 74** (*Détermination des conditions d'affectation des bénéficiaires des contrats de prestations d'obsèques*) : l'arrêté du 17 février 2014 précisant les modalités de calcul et d'affectation de la quote-part du solde créditeur du compte financier à tout contrat prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance, prévu par l'article, se contente de reprendre les dispositions de ce dernier en les complétant par les références des articles applicables de la partie « Arrêtés » du code des assurances. Les précisions ainsi apportées n'étaient pas indispensables et l'article aurait pu être considéré comme d'application directe.

• **Article 75** (*Information sur les contrats d'assurance-vie en déshérence*) : les arrêtés n'ont pas été pris, dans l'attente de l'adoption définitive de la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale et prochainement examinée par le Sénat.

- **Article 79** (*Égalité entre les femmes et les hommes en matière de tarifs et de prestations d'assurances*) : l'arrêté du 3 février 2014 relatif à l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'assurance et modifiant le code des assurances a été pris en application de l'article. Il s'agit d'une mesure non prévue par la loi, consistant en une mise en cohérence de la partie réglementaire du code des assurances.

- **Article 82** (*Application des normes de paiement SEPA dans les collectivités du Pacifique*) : le décret n° 2014-59 du 27 janvier 2014 portant sur les modalités de mise en œuvre des opérations de virements et de prélèvements en euros mentionnées à l'article L. 712-8 du code monétaire et financier et l'arrêté du 27 janvier 2014 relatif aux exigences applicables aux opérations de virements et de prélèvements en euros définies à l'article L. 712-8 du code monétaire et financier permettent l'application de l'article

D. TROIS LOIS TOTALEMENT MISES EN APPLICATION

Seulement 3 lois (dont deux ne nécessitant chacune que deux mesures) ont été entièrement mises en œuvre au cours de la période de référence.

1. Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012

La loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ne nécessitait que **2 mesures d'application** fixant les modalités du tirage au sort déterminant la **constitution initiale du Haut Conseil des finances publiques**, qui ont fait l'objet d'un décret unique en Conseil d'État daté du 18 février 2013.

2. Loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 du 31 décembre 2012

La loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ne nécessitait elle aussi que **2 mesures d'application pour l'évaluation préalable des projets d'investissements financés par l'Etat**, publiées sous la forme d'un seul décret daté du 23 décembre 2013, soit près d'un an après la promulgation de la loi.

Article 17 : évaluation préalable de certains investissements publics

Le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics a été pris, près d'un an après, pour l'application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour 2012-2017 qui prévoit :

- une évaluation socio-économique préalable de tout projet d'investissement civil financé par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire ;

- une contre-expertise indépendante préalable de cette évaluation pour les projets les plus importants.

Conformément à la loi, le décret précise les conditions d'application de cet article et fixe les seuils au-delà duquel la contre-expertise est exigée.

1. La procédure d'évaluation des investissements publics retenue

Ainsi, l'**évaluation socio-économique** tend à « *déterminer les coûts et bénéfices attendus du projet d'investissement envisagé* ». Un **inventaire** de tous les projets d'investissements est tenu par le Commissariat général à l'investissement (CGI) et ceux dont le **financement** de l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire est **d'au moins 20 millions d'euros hors taxe** font l'objet d'une **déclaration annuelle** obligatoire à l'inventaire. Les dossiers d'évaluation des projets d'investissements atteignant ce même seuil doivent comporter un certain nombre d'éléments précisément définis par le décret. Le CGI doit également en être informé et le dossier transmis sur sa demande.

Les **seuils de 100 millions d'euros de financement public hors taxe et de 5 % de l'investissement total** sont, par ailleurs, retenus pour **déclencher l'obligation de contre-expertise** de l'évaluation socio-économique. Celle-ci, réalisée sous l'autorité du CGI, « *valide et, le cas échéant, actualise les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique, s'assure de la pertinence des méthodes utilisées et évalue les résultats qui en découlent.* »

Dans un délai préalablement défini de 1 à 4 mois, un **rapport d'expertise** est établi par des experts dont l'indépendance est garantie par le CGI, lequel rend un **avis** dans le mois suivant la réception dudit rapport.

Après transmission de l'ensemble des documents, le ministre ou le représentant de la personne morale autre que l'État assurant le financement dispose d'un mois pour indiquer au CGI quelles **suites** il entend donner à son avis.

2. Suivi et évaluation de cette nouvelle procédure

Un **nouveau « jaune » budgétaire**, relatif à l'« *évaluation des grands projets d'investissements publics* » sera annexé chaque année au projet de loi de finances. Il comportera à la fois une synthèse de l'inventaire et un état des contre-expertises réalisées.

Par ailleurs, un **bilan** de la procédure de contre-expertise sera **réalisé au plus tard un an** après la publication dudit décret, tandis que l'ensemble de la procédure d'évaluation des projets d'investissements publics établie par le décret fera l'objet d'une **évaluation triennale** remise au Premier ministre et transmise au Parlement.

Pour rappel, s'agissant de l'information du Parlement, l'article 17 de la loi précitée du 31 décembre 2012 prévoit que **le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises**. Le 8 janvier 2014, le CGI a informé la commission des finances du Sénat de la mise en place de la nouvelle procédure d'évaluation ainsi que des modalités retenues, et mis à sa disposition les contre-expertises « pilotes » déjà réalisées. Depuis, deux avis du CGI, assortis des rapports de contre-expertise, ont été transmis.

3. Loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, du 28 janvier 2013

29 mesures étaient attendues pour mettre en application la 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. Le Gouvernement a fait le choix d'y répondre par la publication de cinq décrets au total. Le dernier a été pris le 7 mai 2013, **à peine plus de trois mois après la promulgation de la loi.**

E. DEUX LOIS D'APPLICATION DIRECTE

Bien que pouvant figurer dans la catégorie des lois totalement mises en application, les **lois d'application directe** doivent être distinguées afin de ne pas fausser les statistiques.

Ainsi, **2 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.

Il s'agit de la loi n° 2013-712 du 5 août 2013 de règlement du budget de l'année 2012 et la loi organique n° 2012-1557 du 31 décembre 2012 relative à la nomination du dirigeant de BPI-Groupe. Cette dernière loi est la **seule loi promulguée d'origine parlementaire examinée par la commission des finances au cours de cette session.**

II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES

A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION GLOBAL STABLE ET UNE LENTE RÉSORPTION DU STOCK DE MESURES ANCIENNES

Trois remarques peuvent être formulées :

- **le taux global de mise en application des lois antérieures reste stable (91,3 %, contre 91 % en 2011-2012) ;**

- **toutes les lois anciennes partiellement mises en application le sont pour plus des trois quarts ;**

- **la résorption du stock de mesures anciennes en attente progresse très lentement.**

En effet, sur la période considérée, **22 mesures réglementaires** sont parues en application de lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2012 et **6 sont devenues sans objet**, soit un total de **28 mesures**, sur le stock de 58 mesures en attente au début du contrôle, ce qui représente **un taux de résorption du stock de 48,3% (en nette diminution** par rapport à l'an dernier : 44 mesures publiées ou abrogées sur un stock de 79, soit 56 %).

Néanmoins, en volume, le stock de mesures anciennes s'établit *in fine* à un niveau comparable, et même inférieur, à l'an dernier : 30 mesures anciennes demeurent en attente (contre **35 mesures** lors de la session précédente).

B. DEUX LOIS ENTIÈREMENT MISES EN APPLICATION DANS L'ANNÉE

Seulement 2 lois du stock ont été **pleinement mises en application (contre 4 lors de la période précédente)**.

1. Loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009

Les 3 mesures d'application toujours en attente pour la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer sont devenues sans objet :

- à l'article 35 (*Création d'un groupement d'intérêt public visant à la reconstitution des titres de propriété pour les biens fonciers qui en sont dépourvus*) en raison de la **modification de cet article par l'article 3 de la loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013**. Dans sa nouvelle rédaction, l'article 35 ne renvoie plus à un décret d'application ;

- à l'article 50 (*Création d'un fonds de continuité*), le décret déterminant les conditions dans lesquelles les transporteurs aériens fournissent des données statistiques sur les coûts et sur les prix pratiqués est **devenu inutile**, car les données ont pu être récupérées auprès des compagnies aériennes sans recourir au décret et ont donné lieu à deux rapports au Parlement, déposés respectivement le 25 septembre 2013 et le 27 décembre 2013. En ce qui concerne le décret fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des groupements (GIP) qui assurent la gestion déconcentrée des dispositifs de mobilité et de continuité territoriale, **ce projet a été abandonné**. En effet, le mode de gestion dérogatoire prévu par la loi est mis en place : la gestion est confiée à LADOM dans les DOM, aux représentants de l'État dans les COM et au GIP Cadres Avenir en Nouvelle-Calédonie.

Cinq ans après, cette loi n'attend donc plus aucune mesure d'application.

2. Loi de finances pour 2010 du 30 décembre 2009

La dernière mesure en attente a été prise pour l'application de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (*Affectation de ressources aux catégories de collectivités territoriales, répartition du produit fiscal entre collectivités et mesures de coordination*). Il s'agit du **décret n° 2013-426 du 24 mai 2013** relatif aux modalités de participation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au financement du plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée.

C. CINQ LOIS QUI ONT ENREGISTRÉ DE NOUVEAUX TEXTES D'APPLICATION DANS L'ANNÉE

5 lois anciennes ont fait l'objet de mesures d'application ou ont connu une abrogation de certaines de leurs dispositions dans l'année (autant qu'au cours de la période précédente) :

1. Loi de finances pour 2009 du 27 décembre 2008

À l'issue du dernier contrôle, 4 mesures étaient attendues pour mettre en œuvre le **dispositif de l'écotaxe poids lourds**. Plusieurs mesures ont été prises, parmi lesquelles :

- **le décret en Conseil d'État n° 2013-559** du 26 juin 2013 relatif aux droits et obligations des redevables de la taxe sur les véhicules de transport de marchandises ;

- **le décret en Conseil d'État n° 2013-618** du 11 juillet 2013 relatif à la définition des véhicules assujettis à la taxe sur les véhicules de transport de marchandises ;

- **l'arrêté** du 2 octobre 2013 relatif à la date d'entrée en vigueur de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises ;

Le taux d'application de cette loi atteint 96%.

Il reste 1 mesure en attente :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
153	Instauration d'une taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures	Arrêté	Fixation des modalités d'affectation de la taxe	Le projet d'arrêté a été rédigé mais il est toujours en attente au sein de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

2. Loi de finances pour 2011 du 29 décembre 2010

À l'issue du dernier contrôle, 5 mesures étaient attendues sur les 66 prévues initialement dans la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. Depuis :

- 1 décret en Conseil d'État (n° 2013-731 du 12 août 2013) a été pris pour mettre en œuvre l'article 104 (*Déconcentration de la procédure de contrôle de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer*), afin de fixer les conditions d'application de l'article L. 45 F du livre des procédures fiscales ;

- 2 mesures ont été prises pour appliquer l'article 124 [*Modification du mécanisme de péréquation de recettes départementales et régionales de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)*], grâce au décret en Conseil d'État n° 2013-363 du 26 avril 2013 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales *fixant les conditions d'application dudit article*.

Le taux d'application de cette loi atteint 97 %. Plus de trois ans après sa promulgation, 2 mesures sont toujours en attente :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
126	Modification du régime de déduction des redevances de concession de brevets	Décret	Fixation des conditions d'établissement de la documentation présentant l'économie générale de l'exploitation de la licence	Le 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.
175	Réforme du dispositif	Décret	Fixation des conditions de détermination du plafond	Un projet de décret, qui avait été préparé par la DSS et

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
	d'exonération de cotisations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes		annuel de cotisations éligibles pour les établissements créés ou supprimés en cours d'année.	soumis l'été dernier aux cabinets, était suspendu à l'adoption de la réforme prévue dans le PLF 2014. Celle-ci étant adoptée, le décret est actuellement examiné par le Premier ministre et doit faire l'objet d'un avis du commissaire à la simplification, placé sous l'autorité du SGG. L'impact potentiel de la non-parution de ce décret sur les entreprises n'a pas été évalué.

3. 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. Sur les 12 en attente, **4 mesures ont été prises** sur la période du suivi. **Le taux d'application de ce texte atteint 87%**.

- à l'article 34 (*Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels*), le **décret n° 2013-993 du 7 novembre 2013** fixant les modalités de mise en place et de fonctionnement des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels et des commissions départementales des impôts directs locaux permet aux commissions précitées de fonctionner en 2014 ; néanmoins, alors que le décret prévoit que les commissions commencent à travailler dès janvier 2014, cette date a été reportée après les élections municipales de mars 2014. Aussi, il doit être révisé par un décret (non encore paru) qui a recueilli l'avis favorable du Comité des finances locales (CFL) le 11 février 2014 ;

Décret en Conseil d'État n° 2013-993 du 7 novembre 2013 fixant les modalités de mise en place et de fonctionnement des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels et des commissions départementales des impôts directs locaux

Ce décret est pris en application de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010¹, qui organise la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les modalités d'institution des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP) et des commissions départementales des impôts directs locaux (CDIDL). Ces commissions devront déterminer les valeurs locatives à partir d'informations collectées par la direction des finances publiques.

Initialement, l'article 34 précité prévoyait que les résultats de la révision seraient pris en compte pour l'établissement des bases de l'année 2014 (XVI) mais l'article 37 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012² a décalé cette date d'un an (à l'année 2015).

La valeur locative des propriétés étant déterminée à la date de référence du 1^{er} janvier 2013 (date des données récoltées par la DDFiP), il convenait de mettre en place les CDVLLP et les CDIDL fin 2013 - début 2014 afin qu'elles puissent travailler au cours de l'année 2014 pour déterminer les nouvelles valeurs locatives utilisées en 2015.

Le comité des finances locales (CFL) a donné un avis favorable à ce décret dès le 9 juillet 2013.

Les membres des commissions représentent d'une part les collectivités territoriales (il s'agit d'élus locaux) et d'autre part les contribuables. Le décret précise que les représentants des maires et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont désignés par l'association départementale des maires « *dans les deux mois qui suivent le renouvellement général des conseils municipaux* ».

Cependant, compte tenu du calendrier serré et de la tenue d'élections municipales en mars 2014, il prévoit que « *pour la première constitution de la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels et de la commission départementale des impôts directs locaux, les membres titulaires et suppléants sont désignés, par dérogation (...), dans les trente jours qui suivent la date de publication du présent décret (...)* ».

Ainsi, les représentants des élus locaux au sein des commissions auraient été désignés par les associations départementales des maires quelques mois avant les élections.

Des élus locaux ayant contesté cette disposition (notamment), il a été décidé que les membres des CDVLLP et des CDIDL seraient nommés à l'issue des élections municipales de mars 2014. Une révision du décret est donc attendue, pour une application au plus tôt en avril 2014. En raison de ce retard par rapport au calendrier initial, la prise en compte des valeurs locatives révisées interviendra en 2016, c'est-à-dire avec deux ans de retard par rapport au calendrier fixé en 2010.

• 1 mesure est devenue sans objet : le décret attendu à l'article 34 pour la détermination des conditions de réduction de la valeur vénale des locaux professionnels, rendu sans objet par l'article 47 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 qui adapte les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels ;

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

² Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

• à l'article 106 (*Exonération de la redevance annuelle domaniale relative à l'utilisation des fréquences de communication radioélectrique*), l'arrêté conjoint du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du budget du 7 juin 2013 relatif à la liste des réseaux concourant aux missions de sécurité civile exonérés du paiement de la redevance annuelle domaniale de mise à disposition de fréquences radioélectriques, fixe la liste des exonérés.

Pour ce texte, il reste encore 7 mesures d'application qui n'ont pas été publiées au 31 mars 2014 :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
34	Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels	Décret en Conseil d'État	Modalités d'application de la procédure d'évaluation	Pourraient être réunis en un seul décret, à paraître au premier semestre 2015 compte tenu du report du calendrier (<i>cf. supra</i>). Le calendrier de publication de ces mesures d'application est « calqué » sur la mise en œuvre effective de la réforme, en plusieurs étapes. Si, à ce jour, la réforme n'a pas encore aboutie, les décrets d'application nécessaires à sa mise en œuvre ont été pris.
		Décret en Conseil d'État	Conditions de publication et de notification des tarifs	
		Décret en Conseil d'État	Conditions de publication et de notification des décisions de la commission	
		Arrêté	Établissement de la liste des informations demandées	
47	Dispositif de taxation des sacs plastiques	Décret	Fixation des caractéristiques des sacs de caisse à usage unique	Les décrets ne devraient paraître qu'à l'issue d'un travail de consultation préalable des partenaires

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
		Décret	Détermination de la constitution des sacs de caisse unique biodégradables	
85	Ajustement des modalités du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle à la collectivité départementale de Mayotte	Arrêté	Détermination de la liste des services en charge de la formation professionnelle ayant vocation à être transférés à Mayotte	Le projet d'arrêté est à la signature et, selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), devrait être publié très prochainement.

4. 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 11 restant en attente à la fin du contrôle précédent, **1 seule** a été prise, à l'article 57 (*Redevance relative aux contrôles renforcés à l'importation des denrées alimentaires d'origine non animale*) : arrêté du 16 août 2013 fixant la détermination du montant de la redevance pour chaque type de produits.

Le **taux d'application** de cette loi, le plus faible des lois antérieures à la session 2012-2013, est de **77 %**.

10 mesures restent en attente :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
58	Perception de redevances sanitaires liées à la certification des animaux et des végétaux	Décret	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. Un décret et un arrêté d'application de ces nouvelles dispositions seront pris dans le courant de l'année 2014.
		Arrêté	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	Ces mesures ne sont pas intervenues. S'agissant d'une taxe à faible rendement, la direction technique concernée travaille actuellement à une modification

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
			marchandises et, le cas échéant, en fonction des espèces animales	de l'article L. 236-2 visant à sa suppression.
		Arrêté	Établissement d'une grille de tarification qui détermine le montant de la redevance applicable dans chaque cas.	
81	Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique	Décret	Précision sur les travaux pour lesquels est exigé, pour l'application du crédit d'impôt développement durable (CIDD), le respect de critères de qualification de l'entreprise ou de qualité de l'installation.	Ce décret qui permettra la mise en œuvre de l'éco-conditionnalité pour le CIDD devrait être publié avant le 1 ^{er} janvier 2015, ainsi que l'a annoncé la ministre de l'égalité des territoires et du logement en 2013.
108	Rapport du Gouvernement sur la structure et l'évolution des dépenses ainsi que l'évolution de la dette des collectivités territoriales	Décret en Conseil d'État	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 clarifiant l'organisation territoriale de la République, qui devrait être prochainement présenté en Conseil des ministres, propose l'abrogation de cet article.
114	Exonération de cotisations sociales des employeurs relevant du régime de la protection sociale agricole	Décret	Fixation du coefficient multiplicateur qui, appliqué à la rémunération annuelle du salarié, détermine le montant de l'exonération précitée.	Cet article a vocation à être abrogé dans le PLFSS pour 2015, la Commission européenne jugeant ce dispositif non conforme au droit communautaire et, en particulier, au régime des aides d'État.
		Décret	Détermination des conditions d'application de l'article L. 741-15-1 du code rural et de la pêche maritime.	
134	Licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer	Décret	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 toujours pas été pris.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
162	Modalités de répartition de la pension de réversion entre ayants droit	Décret en Conseil d'État	Conditions d'application	La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) attendait le résultat d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur cet article. Cet article ayant été déclaré conforme à la constitution (DC 2013-348 du 11 octobre 2013), le projet de décret devrait être transmis prochainement au Conseil d'État, selon la DGAFP, sans qu'aucune date prévisionnelle n'ait été fournie.
163	Déplafonnement de la majoration pour enfants pour les pensionnés bénéficiaires d'une rente viagère d'invalidité	Décret en Conseil d'État	Conditions d'application	Ce décret est en attente de validation par la direction de la sécurité sociale et de passage en Conseil d'État.

5. 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. À l'issue du dernier contrôle, 14 mesures restaient en attente. Le **taux d'application** de cette loi est de **93%**.

2 sont devenues sans objet :

- à l'**article 53** (*Modernisation du recouvrement*), **un décret** modifiant l'article 285 septies du code des douanes, en raison de l'abrogation dudit article par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports ;

- à l'**article 59** (*Mise en conformité communautaire de procédure d'assistance administrative*), **le décret en Conseil d'État** fixant les modalités selon lesquelles les fonctionnaires des administrations des autres États membres de l'Union européenne peuvent être présents dans les bureaux où les agents exécutent leurs tâches, assister aux procédures administratives conduites sur le territoire français, interroger les contribuables et leur demander des renseignements et modifiant l'article 45 du livre des procédures fiscales **est devenu sans objet à la suite de la publication de**

l'article 72 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

10 mesures ont été prises parmi lesquelles, à **l'article 13** (*Création d'un second taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*), le décret n° 2013-510 du 17 juin 2013 fixant la liste des activités de services à la personne éligibles aux taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée ainsi que l'arrêté du 24 février 2014 pris pour l'application de l'article 278-0 *bis* du code général des impôts et fixant la liste des appareillages pour handicapés, permettent la pleine application du dispositif.

- à **l'article 43** (*Création d'un « éco-prêt à taux zéro collectif » ouvert aux syndicats de copropriétaires*), **2 mesures initialement non prévues** ont également été prises : le **décret en Conseil d'État n° 2013-1297** du 27 décembre 2013 relatif aux dispositions particulières à l'octroi aux syndicats de copropriétaires d'avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens ainsi que **l'arrêté du 27 décembre 2013** modifiant l'arrêté du 30 mars 2009 relatif aux conditions d'application de dispositions concernant les avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

2 mesures doivent donc encore être prises pour mettre en application la loi :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
52	Création d'une redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer	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 pourtant 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.	

D. QUATRE LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE D'APPLICATION

4 lois n'ont reçu aucun texte d'application dans l'année.

1. Loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999

Sur les **4 décrets** (dont 2 en Conseil d'État) **en attente à l'article 18 de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999**, actualisant le code général des impôts, **aucun texte n'a été publié depuis le dernier contrôle.**

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
18	Extinction du régime intra-communautaire des comptoirs de vente, modernisation et simplification des contributions indirectes	Décret	Modalités d'application de l'article 302 F <i>bis</i> du CGI	Le Conseil d'État a donné son avis sur le projet de décret. Selon l'administration fiscale, ce texte devrait être prochainement publié pour une entrée en vigueur au 1 ^{er} octobre 2014.
		Décret en Conseil d'État	Modalités d'application de l'article 302 F <i>ter</i> du CGI	
		Décret en Conseil d'État	Conditions de vente pour les acheteurs-revendeurs de tabacs manufacturés (Art. 568 du CGI)	
		Décret	Obligations des fournisseurs des acheteurs-revendeurs de tabacs manufacturés (Art. 570 du CGI)	

2. Loi de finances pour 2007 du 21 décembre 2006

2 mesures d'application sont toujours attendues pour la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
25	Allègement de la taxation des jeux automatiques installés dans les lieux publics	Arrêté	Caractéristiques et modalités de fonctionnement des appareils automatiques installés (article 613 <i>septies</i> du code général des impôts (CGI))	Aucune évolution n'a été constatée depuis le précédent contrôle. Mais en pratique, cette absence de texte n'empêche pas l'application du dispositif car ces dispositions sont « couvertes » par un arrêté antérieur, dans lequel seule une référence pourrait être actualisée pour la forme. Dès lors, il semble peu probable que ces mesures soient prises un jour.
		Arrêté	Modèle de déclaration des recettes lors d'un dépôt chez un tiers (article 613 <i>undecies</i> du CGI)	

3. 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 :

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

4. Première loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012

Sur les 10 mesures attendues initialement pour la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, 1 seule reste toujours en attente :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
6	Modalités du rachat d'actions pour les sociétés non cotées	Décret en Conseil d'État	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	Cette disposition législative concerne le rachat d'actions des sociétés non cotées, dont il faut rappeler qu'elle avait été adoptée contre l'avis du Sénat. Le décret d'application n'a pas été pris depuis maintenant plus de deux ans, ce qui rend le dispositif inopérant. Par question écrite en date du 26 novembre 2013, le député Jean-Louis Gagnaire a appelé l'attention du ministre de l'économie et des finances sur cette situation. À ce jour, il n'a pas reçu de réponse.

III. LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : LA NORME POUR LES LOIS DE FINANCES

Tout l'enjeu de la mesure comparative des taux de mise en application entre les lois examinées selon la procédure accélérée et les autres lois réside dans le fait de vérifier que les lois dont un délai d'examen resserré est imposé au Parlement sont, en contrepartie, mises en application rapidement.

Mais cette **analyse est dénuée de sens en ce qui concerne l'essentiel des travaux de la commission des finances** puisque l'article 47 de la Constitution encadre strictement les délais d'examen des lois de finances¹. La **procédure accélérée est de droit** pour la majorité des textes pour lesquels elle est compétente au fond (**sept des neuf** lois adoptées entre octobre 2012 et septembre 2013), puisque, au sein des lois des finances, seules les lois de règlement ne sont pas soumises de droit à la procédure accélérée².

¹ 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.(...)

² Décision du Conseil constitutionnel n° 85-190 DC du 24 juillet 1985.

Néanmoins, **cette procédure a tout de même été engagée par le Gouvernement** pour l'examen de la loi n° 2013-712 du 5 août 2013 de règlement du budget de l'année 2012.

Ainsi, au cours de la période du suivi, **seules les lois n° 2013-672 de séparation et de régulation des activités bancaires et 2013-100 portant divers dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ont été examinés selon la procédure normale.**

IV. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE

1. Origine des mesures issues de lois antérieures au 1^{er} octobre 2012

Au cours de l'année écoulée **28** mesures anciennes ont été publiées, portant le stock des mesures issues des lois anciennes toujours en attente à **30**.

Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures à octobre 2012)

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	-	-	0	-	-	-	4
LF 2007 (2006-1666)	2	-	2	-	0	-	-	-	2
LF 2009 (2008-1425)	4	4	-	-	3	3	-	-	1
LODEOM (2009-594)	3	3	-	-	3	3	-	-	0
LF 2010 (2009-1673)	1	-	1	-	1	-	1	-	0
Jeux en ligne (2010-476)	1	-	1	-	0	-	-	-	1
LF 2011 (2010-1657)	5	4	1	-	3	2	1	-	2
LFR 2010 (2010-1658)	12	8	1	3	5	4	-	1	7
LF 2012 (2011-1977)	11	8	2	1	1	1	-	-	10
LFR 2011 (2011-1978)	14	14	-	-	12	12	-	-	2
LFR 2012 (2012-354)	1	-	1	-	0	-	-	-	1
TOTAL	58	45	9	4	28	25	2	1	30

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

S'agissant des lois de la période de référence, 111 mesures sur 190 attendues ont été prises ou sont devenues sans objet. L'analyse par origine des mesures attendues (selon que l'article concerné est issu du texte ou d'un amendement du Gouvernement ou d'une initiative parlementaire) révèle que plus de **76 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale** (145 mesures sur 190 au total), proportion relativement stable par rapport à la période précédente (80 % de mesures issues du Gouvernement).

Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (période du suivi des lois : 1^{er} octobre 2012- 30 septembre 2013)

Texte	Attendues				Prises ou devenues sans objet				Encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
LO Programmation et gouvernance (2012-1403)	2	2	-	-	2	2	-	-	0
LF 2013 (2012-1509)	26	21	5	-	20	15	5	-	6
LF 2012 (2012-1510)	45	31	14	-	38	25	13	-	7
Création de la BPI (2012-1559)	5	5	-	-	4	4	-	-	1
LPFP 2012-2017 (2012-1558)	2	2	-	-	2	2	-	-	0
DDADUE (2013-100)	29	29	-	-	29	29	-	-	0
Séparation et régulation bancaire (2013-672)	81	55	15	11	16	10	2	4	65
TOTAL	190	145	34	11	111	87	20	4	79

Pour cette session, on peut observer que le Gouvernement a davantage **appliqué les mesures qu'il a lui-même introduites** que celles issues d'amendements de l'Assemblée nationale ou du Sénat : le **taux de mise en application des mesures d'origine gouvernementale est de 60 %, contre 58,8 %** pour les mesures introduites à l'initiative de l'**Assemblée nationale** et **36,4%** pour celles issues d'amendements du **Sénat**. Lors du précédent contrôle de l'application des lois par la commission des finances, le Gouvernement avait davantage appliqué les mesures issues d'amendements de l'Assemblée nationale ou du Sénat (83 %) que celles qu'il avait lui-même introduites (74,5 %).

B. 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° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement (rapport transmis le 23 août 2013) ;

- la 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 (rapport transmis le 23 août 2013) ;

- la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 (rapport transmis le 30 octobre 2013)

- la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (rapport transmis le 19 novembre 2013).

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, on peut regretter qu'en pratique, **seuls quatre des sept rapports attendus** sur les lois relevant du contrôle de la commission des finances lui aient été transmis. Il faut également souligner qu'aucun de ces rapports n'a été publié dans le délai de six mois imparti au Gouvernement par la loi. On regrettera notamment que, pour les lois de la période, **la commission n'ait pas reçu le rapport relatif à la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, qui est pourtant la loi nécessitant le plus grand nombre de mesures d'application et celle pour laquelle le moins de textes ont été publiés.**

Les bilans d'application des lois réalisés par le Gouvernement fournissent pourtant un support comparatif intéressant. Les dispositions commentées apportent en effet une analyse qualitative, qui permet parfois de constater des divergences d'interprétation sur l'application de certaines dispositions législatives entre le Gouvernement et le Parlement, ce qui peut expliquer les différences observées dans les bilans statistiques d'application des lois fournis par l'exécutif d'une part, le Parlement de l'autre.

Ces différences peuvent être d'autant plus importantes que le périmètre d'analyse de l'application des lois par le Gouvernement se réduit aux seuls décrets et ne s'applique ni aux arrêtés, ni aux autres mesures réglementaires qui leur sont inférieures.

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

1. Moins de la moitié des rapports demandés par le Parlement ont été publiés

Seuls **77 des 197 rapports** attendus pour les lois promulguées depuis 2001 ont été effectivement remis au Parlement, soit moins de la moitié (**44,5 %** lorsque l'on tient compte du fait que certaines dispositions législatives prévoyant la remise de rapports ont été abrogées, 39 % 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	10	0	1	10	47,5 %
Total	191	77	24	20	76	46,1 %

Au 31 mars 2014, les suites données aux rapports demandés au Parlement qui sont prévus par des lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013 sont les suivantes :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Article 43	Rapport à remettre au Parlement, avant le 30 juin 2013, sur la renovation thermique des logements du parc privé ancien , les moyens financiers et administratifs mis en œuvre pour garantir la solvabilité et le suivi des propriétaires, occupants et bailleurs aux revenus modestes et la coordination des interventions des agences nationales compétentes et des établissements prêteurs spécialisés, ainsi que de leurs correspondants locaux	<u>Pas de dépôt</u>
Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Article 79	Rapport à remettre au Parlement, avant le 1 ^{er} mai 2013, mentionné à l'article 110 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 étudiant l'opportunité et la possibilité de transformer en dotations budgétaires tout ou partie des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission « Outre-mer » .	<u>Devenu sans objet (jamais déposé).</u>
Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Article 97	Rapport à remettre au Parlement, au plus tard le 1 ^{er} juin 2013, sur la situation des conjoint survivants des plus grands invalides de guerre dont l'indice de pension était supérieur ou égal à 2 000 points.	<u>Rapport déposé le 06/06/2013.</u>
Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Article 98	Rapport à remettre au Parlement, au plus tard le 1 ^{er} juin 2013, sur la situation des veuves d'anciens combattants résidant hors de France.	<u>Rapport déposé le 06/06/2013.</u>
Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Article 99	Rapport à remettre au Parlement, au plus tard le 1 ^{er} juin 2013, sur l'application de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés .	<u>Rapport déposé le 13/06/2013.</u>

Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Article 100	Rapport à remettre au Parlement, au plus tard le 1 ^{er} juin 2013, sur l'opportunité et les modalités de modification du décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.	<u>Rapport déposé</u> le 14/10/2013.
Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Article 108	Le Gouvernement rend compte chaque année au Parlement de la mise en œuvre du présent article (garanties de l'État sur le Crédit immobilier de France (CIF)).	<u>Rapport déposé</u> le 12/07/2013.
Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Article 108	Rapport à remettre au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi (29 décembre 2012), sur les résultats de l'examen de la situation du CIF .	<u>Rapport déposé</u> le 12/07/2013.
Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Article 112	Rapport d'évaluation à remettre au Parlement, avant le 1 ^{er} juillet 2013, du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF).	<u>Pas de dépôt.</u>
Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Article 113	Avant le 30 juin 2016, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport évaluant l'effet régulateur de ce dispositif sur les écarts d'évolution, entre régions, des ressources mentionnées au I (modalités de répartition des fonds nationaux de péréquation de la CVAE des départements et des régions et du fonds des DMTO des départements).	<u>Pas de dépôt.</u>
Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012	Article 29	Rapport annuel à remettre au Parlement lui permettant de suivre l'évolution des départs et retours de contribuables français ainsi que l'évolution du nombre de résidents fiscaux.	<u>Rapport déposé</u> le 14/02/2014.
Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012	Article 48	Rapport à remettre au Parlement, avant la fin de l'année 2013, relatif à la mise en œuvre du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté .	<u>Pas de dépôt.</u>

Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012	Article 82	Rapport à remettre au Parlement, avant le 1 ^{er} octobre de chaque année, rendant compte de l'utilisation, par l'Union d'économie sociale du logement , des prêts sur fonds d'épargne consentis pour financer le logement social, ainsi que de la situation financière de celle-ci.	<u>Pas de dépôt.</u>
Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012	Article 85	Rapport annuel à remettre au Parlement, avant le 1 ^{er} juin de chaque année, sur la mise en œuvre de la garantie accordée à Banque PSA Finance .	<u>Rapport déposé le 05/09/2013.</u>
Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017	Article 21	Rapport à remettre au Parlement, avant le 30 juin 2013, procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.	<u>Rapport déposé le 04/07/2013.</u> <i>Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur la fiscalité affectée</i>
Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement	Article 4	Rapport à remettre au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, sur l'opportunité de créer un comité de responsabilité sociale et environnementale indépendant , constitué en majorité d'experts choisis en fonction de leurs compétences dans les domaines environnementaux, sociaux, d'égalité professionnelle et de gouvernance, sur lequel le conseil d'administration s'appuierait pour évaluer l'impact social et environnemental du portefeuille d'engagements de la Banque publique d'investissement (BPI), identifier les parties prenantes et préconiser des mesures destinées à améliorer l'impact social et environnemental de la société anonyme BPI-Groupe.	<u>Rapport déposé le 13/12/2013.</u>
Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement	Article 5	Rapport du directeur général de la BPI, adressé au Parlement avant le 30 juin de chaque année, sur la direction morale et sur la situation matérielle de la société anonyme BPI-Groupe .	<u>Pas de dépôt.</u>

Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires	Article 1	Rapport à remettre au Parlement, avant le 31 décembre 2014, détaillant l'impact de la présente loi sur la compétitivité du secteur bancaire français par rapport aux établissements de crédit américains et européens ainsi que les conséquences sur la taille et la nature des opérations des filiales mentionnées au titre Ier, sur les volumes des opérations de négoce à haute fréquence et la spéculation sur les matières premières agricoles.	<u>Pas de dépôt.</u>
Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires	Article 32	Rapport annuel à remettre au Parlement 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.	<u>Pas de dépôt.</u>
Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires	Article 33	Rapport à remettre au Parlement, avant le 1 ^{er} septembre 2013, sur les modalités de mise en place d'un fonds de garantie spécifique pour les emprunts contractés par les collectivités d'outre-mer.	<u>Pas de dépôt.</u>
Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires	Article 53	Rapport à remettre au Parlement, avant le 30 juin 2014, sur la tarification des services bancaires dans les départements et collectivités d' outre-mer.	<u>Pas de dépôt.</u>

2. Des rapports emblématiques dont la remise intervient tardivement ou est toujours attendue

a) *L'annexe budgétaire sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements*

L'article 31 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 prévoyait que le « *Gouvernement présente chaque année, en annexe au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les conventions fiscales et leurs avenants, ainsi que les conventions d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et leurs avenants, conclus au cours des douze mois précédents par des États ou des territoires avec la France.*

Ce rapport précise, en particulier, les modalités de la coopération avec les administrations fiscales étrangères concernées ».

Ce rapport ou « jaune » budgétaire **sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements** n'a été publié que le 2 avril 2014 en annexe du projet de loi de finances pour 2014 - notamment à la suite d'une relance du président de votre commission par lettre au ministre du 19 février 2014 - soit quatre mois après la date de remise prévue. L'annexe budgétaire présente les raisons qui ont justifié l'inscription des Iles vierges, de Jersey et des Bermudes sur la liste des États et Territoires non coopératifs (ETNC) : ces territoires ne répondent pas systématiquement, et ne le font pas toujours de manière satisfaisante. Le « jaune » budgétaire porte sur les échanges de l'année 2012 mais rien n'est dit sur les résultats 2013, qui ont justifié le retrait de Jersey et des Bermudes de la liste des ETNC. Compte tenu des explications du ministre chargé du Budget devant l'Assemblée nationale, il a été demandé des précisions écrites dans la lettre précitée du 19 février 2014. La commission des finances est toujours en attente de cette réponse.

b) L'annexe budgétaire sur les contrôles effectués par l'administration fiscale sur les filiales détenues à l'étranger par des entreprises françaises

L'article 136 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 dispose que le « *nombre de contrôles annuels effectués par l'administration fiscale sur la base de l'article 209 B du code général des impôts ainsi que le montant des assiettes recouvrées, le nombre d'entreprises concernées et la liste des pays à fiscalité privilégiée concernés au sens de l'article 238 A du même code sont publiés, chaque année, en annexe de la loi de finances* ».

Ces informations n'ont malheureusement **jamais été publiées**. Il s'agit de données chiffrées concernant les contrôles effectués par l'administration fiscale sur les filiales détenues à l'étranger par des entreprises françaises.

VI. CONCLUSION : LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

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, pour deux raisons principales :

- **l'absence de comptabilisation des arrêtés** au seul profit des décrets simples ou pris en Conseil d'État ;

- **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 revanche, **la mention de l'objet résumé en en-tête du décret et d'une notice précisant son contenu et sa base juridique**, apparue il y a trois ans **constitue une réelle avancée dans la lisibilité des textes réglementaires** qui mérite d'être soulignée.

Reste que le suivi de l'application des lois demeure une activité incertaine 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 en réalité de « tracer » de manière fiable les dispositions réglementaires en attente sur les lois promulguées.

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

M. Philippe Marini, président. – Chaque année, les commissions permanentes doivent dresser le bilan des mesures prises par le Gouvernement pour appliquer les lois votées. Leurs contributions sont publiées en annexe du rapport établi par la commission pour l'application des lois.

Cette année, nous contrôlons à la fois l'application, au 31 mars 2014, des mesures votées entre octobre 2012 et septembre 2013, et l'application des mesures votées avant septembre 2012 mais pour lesquelles les textes réglementaires ne sont pas encore parus.

Quelques indications statistiques, pour commencer. S'agissant de la période antérieure à septembre 2012, 22 mesures d'application ont été prises sur les 58 attendues. Le fait que ces mesures aient été votées en 2011 ou avant, sous une majorité différente, explique-t-il ce peu d'empressement ? La plus ancienne des mesures non appliquées reste le régime de TVA applicable au *duty free* entre la métropole et l'outre-mer. Selon la direction de la législation fiscale, le décret serait à la signature du ministre...

Au cours de la période d'octobre 2012 à septembre 2013, sous revue cette année, la commission des finances a été saisie au fond de 9 lois définitivement adoptées. Ce chiffre est le même qu'en 2011-2012 ; auparavant, la moyenne était plutôt de cinq textes. Deux de ces lois étaient d'application directe : la loi organique sur la nomination du directeur général de la Banque publique d'investissement et la loi de règlement de 2012 ; 190 mesures étaient attendues, contre 118 l'année dernière. Cet écart est lié à la loi sur la séparation et la régulation des activités bancaires, qui prévoit 81 mesures d'application.

Avant 2009, la commission des finances contrôlait entre 10 et 15 % des mesures réglementaires attendues. Désormais, cette proportion est de 20 ou 30 %. Sur 190 mesures attendues, 58 % ont été prises, contre 76 % l'année dernière ; 65 des 79 mesures attendues mais non prises se rapportent à la loi bancaire, dont le taux de mise en œuvre n'est que de 20 %. Sur 11 dispositions législatives d'origine sénatoriale nécessitant un texte d'application, seules 4 ont été mises en application. Pour les dispositions issues d'initiatives de députés, le chiffre est de 20 sur 34.

Le contrôle porte aussi sur les rapports au Parlement. S'agissant des rapports sur la mise en œuvre des lois adoptées par le Parlement qui, depuis 2004, doivent être remis dans les six mois suivant la publication des lois, seuls 4 sur 7 l'ont été. Manque notamment celui sur la loi bancaire. On attendait en outre 21 rapports demandés par le Parlement : 10 ont été déposés, 1 est devenu sans objet et 10 sont toujours en attente.

J'en viens aux appréciations qualitatives. Citons deux décrets importants du 23 décembre 2013, pris près d'un an après le vote de la loi qui les prévoyait : le décret relatif aux modalités d'application du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, qui fixe notamment les obligations déclaratives des entreprises, et le décret relatif à la procédure d'évaluation de l'impact socio-économique des investissements publics, qui fixe les conditions d'exercice de cette compétence par le Commissariat général à l'investissement.

L'application des lois se heurte à plusieurs sortes de difficultés. Premier exemple : une loi d'origine parlementaire que l'exécutif ne semble pas pressé de mettre en œuvre. Ainsi, dans la loi de finances rectificative de décembre 2010, le Parlement a souhaité créer une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les sacs plastiques et plus particulièrement sur les sacs de caisse. Le Gouvernement s'abrite derrière la nécessité d'une concertation préalable avec la filière ; dans l'attente, point de taxe. Il serait plus franc de supprimer cette disposition plutôt que de la laisser subsister de manière théorique. Le prochain collectif budgétaire sera l'occasion d'interroger le Gouvernement sur ce point.

Deuxième exemple : une mesure réglementaire prise pour contourner non pas une disposition législative, mais une décision du Conseil constitutionnel. La loi de finances pour 2013 comporte un dispositif de plafonnement de l'ISF qui incluait certains revenus non réellement perçus par le contribuable, comme les intérêts capitalisés sur des plans d'épargne logement ou certains contrats d'assurance-vie. Cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel, mais rétablie six mois plus tard, en juin 2013, par instruction fiscale ! Nous avons souvent constaté que dans l'esprit de l'administration financière, la hiérarchie des normes était inversée... La loi de finances pour 2014 comportait à nouveau un plafonnement des revenus ; cette mesure a été censurée à nouveau par le Conseil constitutionnel, au motif que le législateur avait méconnu l'autorité de la chose jugée par le Conseil l'année précédente.

Troisième exemple : le texte réglementaire qui crée une polémique en raison du flou des dispositions législatives. La loi de finances rectificative de décembre 2012 crée un fonds exceptionnel de soutien aux départements, comportant deux sections. La première a été répartie sans problème, selon les critères prévus par la loi ; pour la deuxième, qui avait affolé le Sénat, la loi renvoyait au décret le soin de définir les critères. Résultat : la liste des départements bénéficiaires a été contestée. En matière de finances locales, mieux vaut voter des dispositions élaborées dans la transparence, sur la base de simulations publiques.

Quatrième exemple : les rapports attendus mais publiés avec retard, voire jamais. Le jaune budgétaire sur l'application de notre réseau de conventions fiscales, attendu, avec le projet de loi de finances, en octobre 2013, n'a été remis que le 4 avril 2014 et n'explique pas pourquoi Jersey et les Bermudes ont été retirées de la liste des États et territoires non coopératifs. L'annexe au projet de loi de finances relative à la mise en œuvre par l'administration fiscale des dispositifs anti-abus et de leur application aux filiales des entreprises françaises détenues à l'étranger, censée exister depuis 2009, n'a toujours pas été publiée. Cette date prouve qu'il s'agit d'une attitude constante de l'administration envers le Parlement, quel que soit le ministre... et prouve également que mon analyse n'a rien de partisan.

La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, principal texte examiné l'année dernière et qui mérite une analyse plus détaillée, doit donner lieu à 81 mesures d'application ; 13 ont été prises, 3 sont devenues sans objet, une mesure non prévue est intervenue. Le taux de mise en œuvre de la loi est de 20 %. Si le Gouvernement a lancé beaucoup de concertations de place, les mesures restent à concrétiser. À ce jour, aucune mesure n'a été prise pour séparer les activités bancaires, alors que les activités à filialiser doivent être recensées à partir du 1^{er} juillet 2014 et que la séparation doit être effective le 1^{er} juillet 2015.

Nous avons trouvé un point d'équilibre pour éviter une séparation trop brutale tout en favorisant la transparence des activités financières ; nous ne pouvons qu'être déçus que les éléments techniques de mise en œuvre ne soient pas au rendez-vous. En revanche, les textes ont été pris rapidement pour mettre en œuvre la procédure de résolution.

Le Parlement avait souhaité que la transparence des activités pays par pays s'applique dès 2014, avec la publication d'une partie des données de 2013. Le Gouvernement est revenu sur ce choix dans une ordonnance du 20 février 2014, qui transpose les dispositions de la directive CRD-4 : la transparence ne s'appliquera qu'à compter de 2015...

Pour finir, une disposition iconoclaste : la loi bancaire prévoit un transfert aux mécanismes successeurs du fonds de développement pour l'Irak des avoirs détenus par l'ancien régime irakien sur le territoire français. Les projets de décret et d'arrêtés ont été rédigés mais n'ont pas été publiés en raison de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 26 novembre 2013 condamnant la Suisse pour avoir appliqué les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies imposant aux États membres de geler les avoirs financiers sortis d'Irak par les responsables de l'ancien régime et de les transférer à un fonds mis en place par le Gouvernement irakien. La Cour considère en effet que la Suisse a violé le droit à un procès équitable résultant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'affaire a été portée par la Suisse devant la Grande chambre de la CEDH. On comprend que les autorités françaises attendent la décision définitive avant de prendre les mesures d'application. Il faut être un juriste de haut vol - avec des honoraires proportionnés - pour percer les mystères de l'entrelacs des dispositions conventionnelles multilatérales et de leur enchevêtrement avec les droits nationaux !

M. François Marc, rapporteur général. - Je n'ai rien à ajouter. Vous donnez des précisions fort utiles sur les suites réservées à notre œuvre législative. Certains chiffres, certains délais, inquiètent. Je m'étonnerai auprès du Gouvernement que le taux de réussite du palais du Luxembourg soit à ce point inférieur à celui du palais Bourbon. Nous avons demandé une mise en œuvre rapide de la loi bancaire : j'attirerai l'attention du Gouvernement sur cette exigence.

M. Éric Bocquet. - L'ordonnance du 20 février 2014 supprime-t-elle la publication des activités pays par pays ? Pouvez-vous apporter des précisions ?

M. Philippe Marini, président. – L'article 7 de la loi bancaire, qui institue une obligation de publication des activités dans chaque État, doit être précisé par décret. Dans la version adoptée par le Parlement, l'article L. 511-45 du code monétaire et financier fixe les modalités de cette transparence pour les établissements de crédit et les entreprises d'investissement : à « compter de l'exercice 2013 et pour publication à partir de 2014 », ces entités devaient publier, pays par pays, le nom des implantations et la nature des activités, le produit net bancaire et le chiffre d'affaires, ainsi que les effectifs en équivalent temps plein.

L'ordonnance du 20 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière – prise sur le fondement de la loi du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises – a supprimé cette disposition. Ainsi, la publication des activités pays par pays n'interviendra qu'en 2015, au titre de l'exercice 2014 ; on peut supposer qu'elle se fera selon les modalités prévues. Cette réécriture de l'article L. 511-45 ne correspond pas à l'intention exprimée par le législateur lors de l'examen de la loi bancaire. Ce report d'un an a pu sembler opportun, mais il ne découle pas d'une obligation communautaire.

M. Edmond Hervé. – Je partage vos appréciations. Le retard dans la séparation des activités bancaires est très grave car il met en cause la crédibilité de l'initiative parlementaire et des normes législatives que nous votons. On sait comment de tels retards sont perçus par l'opinion...

Lors de la loi de finances pour 2012, nous avons marqué notre intérêt pour la révision des valeurs locatives. Et voilà qu'à l'été 2013, Bercy publie un communiqué victorieux annonçant... la révision des valeurs locatives ! Je m'interroge sur le respect de nos orientations et de nos décisions sur ce sujet très sensible.

M. François Marc, rapporteur général. – Le principe de la révision des valeurs locatives avait en effet été validé, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, mais il a fallu attendre l'exercice 2013 pour que les modalités de mise en œuvre soient définies. Les services de Bercy, qui n'étaient pas convaincus du bien-fondé de cette réforme en 2012, ont progressivement changé de discours, l'administration fiscale allant jusqu'à reprendre à son compte l'exigence manifestée par le Parlement. Je reconnais qu'elle aurait pu souligner l'apport du Sénat...

M. Edmond Hervé. – Le qualificatif de « victorieux » était ironique...

Mme Nicole Bricq. – Merci de votre accueil. Quelles conséquences tirons-nous de la non-application de la séparation des activités bancaires ? Il serait intéressant d'étudier l'impact de cette loi sur l'activité bancaire au moment où les banques changent de modèle économique. Avec les nouvelles exigences de fonds propres, les banques auront du mal à financer l'économie. Il serait également utile de dresser un tableau comparant les modèles en vigueur aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans l'Union européenne.

M. Philippe Marini, président. – Suggestion pertinente ! Le rapport pourrait être nourri de quelques indications comparatives. Nous pourrions interroger le Gouvernement en séance publique à la première occasion. Enfin, nous pourrions organiser une audition publique, avant l'été, avec les représentants de la profession bancaire, ainsi que le directeur général du Trésor. Un panel avec des universitaires et des personnalités indépendantes serait l'occasion de glaner des informations et de comparer les différents régimes. Nous pourrions réinviter les personnes que nous avons entendues lors de la préparation de la loi.

Le cheminement réglementaire suit son cours : un projet de décret portant application du titre 1^{er} a été examiné par le comité consultatif de la législation et de la réglementation financière le 20 février dernier ; il devrait être publié prochainement, avec un ou plusieurs arrêtés. En tout état de cause, on peut se demander s'il sera opérationnel au 1^{er} juillet 2014.

M. Francis Delattre. – Je partage la position d'Edmond Hervé sur l'indispensable révision des bases fiscales et je regrette le « coup de mou » du rapporteur général sur ce sujet.

En 2007, j'avais fait adopter à l'unanimité, à l'Assemblée nationale, une législation sur les sacs plastiques. Aujourd'hui, 80 % des plastiques de supermarché pourraient être remplacés par des plastiques biodégradables, en amidon de maïs ou de pomme de terre. Les collectivités locales, en charge du recyclage, sont au bout de la chaîne. La grande distribution a tout fait pour bloquer la proposition de loi, maltraitée au Sénat. Le projet a été repris par des collègues de gauche, mais tout le monde était contre nous, à commencer par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Les films d'origine fossile étaient fabriqués sur le site du Puy-en-Velay, qui emploie 5 000 salariés. On pourrait très bien travailler à partir de produits provenant du Nord ou de la Beauce plutôt que d'Arabie Saoudite.

Les sacs biodégradables, de plus en plus utilisés par des pharmaciens, les magasins bios ou les syndicats de collecte des ordures ménagères, représentent 5 à 6 % du marché ; il faudrait atteindre 10 % pour être concurrentiels. Or, on fait tout pour l'empêcher. Pourtant, les films plastiques fossiles sont un poison pour la planète !

Le compost est difficilement utilisable : les agriculteurs retrouvent des bouts de films plastiques déchiquetés dans leurs champs. L'interdiction des sacs en supermarché aura été un joli coup publicitaire pour la grande distribution, qui a supprimé une dépense et vend désormais des cabas plus difficiles à éliminer, fabriqués non plus en Haute-Loire mais en Asie du sud-est, dont la couleur verte est obtenue avec des résidus de métaux lourds : bravo pour l'environnement ! Belle réussite ! Sur un tel sujet, nous devons pouvoir nous mettre d'accord.

M. Philippe Marini, président. – Les sacs plastiques ne sont pas de droite ou de gauche !

M. Francis Delattre. – C'est une question de bon sens. Les collectivités territoriales sont concernées au premier chef. Pourquoi laisser les groupes de pression freiner toute évolution ?

M. Philippe Marini, président. – Merci de montrer l'intérêt de cumuler responsabilité locale et mandat parlementaire ! Peut-être un travail complémentaire pourra-t-il un jour être mené sur cette question. Les entreprises de transformation, qui sont source d'emplois, ont intérêt à éviter des charges supplémentaires ; les collectivités territoriales, en charge du tri et de l'élimination, ont intérêt à éliminer les films plastiques. Il faudra aborder le sujet lors du prochain texte budgétaire.

M. François Marc, rapporteur général. – Je laisserai Gérard Miquel, notre rapporteur spécial sur l'écologie, nous éclairer sur la guerre des cabas.

M. Francis Delattre. – C'est aussi la guerre du littoral breton !

M. François Marc, rapporteur général. – Je n'accuse pas de « coup de mou » sur la révision des valeurs locatives. L'Association des maires de France a souhaité reporter après les élections municipales la mise en place des commissions départementales chargées de définir le zonage et les coefficients, d'où un léger retard. S'agissant des valeurs locatives des locaux d'habitation, une expérimentation dans quatre départements, dont Paris, devrait être annoncée par le secrétaire d'État chargé du budget dans les prochains jours.

M. Roger Karoutchi. – J'ai participé, il y a quelques mois, à une réunion de constitutionnalistes autour du ministre des relations avec le Parlement, Alain Vidalies. Ils étaient plus indulgents que nous envers les ministres qui tardent à publier les décrets, estimant que les textes de loi sont de plus en plus nombreux, de plus en plus bavards, et exigent un nombre croissant de textes d'application, à l'heure où l'on demande au Gouvernement de réduire la voilure. Les ministres ne font pas preuve de mauvaise volonté, ils n'ont pas de raison de freiner la publication des décrets – sauf cas particulier, comme les textes sur le médicament, bloqués par Bruxelles. Il faudrait des textes moins bavards, respectant strictement le domaine de la loi...

M. Philippe Marini, président. – En effet. La responsabilité est largement partagée entre l'exécutif et le Parlement, dont la pauvre petite initiative est très encadrée... Combien de fois devons-nous négocier un amendement avec l'administration, qui exige que l'on renvoie à un texte d'application loin d'être toujours indispensable ? Le Conseil d'État, dans son rôle de conseil du Gouvernement, apprécie que les textes lui reviennent : c'est donc lui aussi une machine à commander des décrets, qu'il examine ensuite à loisir...

Nous devrions nous montrer plus exigeants en matière de légistique, et nous attacher à proposer plus systématiquement des rédactions d'application directe. Si chaque commission s'y astreint, nous pourrions faire évoluer les pratiques. Trop de décrets d'application peuvent tuer la loi, trop de technocratie nuit à la mise en œuvre des mesures. Quant à la superposition de l'ordre communautaire à l'ordre national, c'est un autre sujet. Nos libertés s'amenuisent chaque jour davantage...

La commission donne acte de sa communication à M. Philippe Marini, président, et en autorise la publication.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE
LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

① **BILAN STATISTIQUE**

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 l'occasion pour votre commission des lois de s'intéresser à l'application concrète, la mise en œuvre, des dispositions législatives adoptées, ce que le présent rapport s'attachera à faire au travers de deux exemples particulièrement 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 du traitement réservé aux mesures d'origine parlementaire, de l'inflation législative et du recours à la procédure accélérée.

PREMIÈRE PARTIE :
CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA MISE EN APPLICATION DES
LOIS PROMULGUÉES DU 1^{ER} OCTOBRE 2012 AU 30 SEPTEMBRE 2013

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 »¹, 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. La période de référence s'établit donc cette année à toutes les lois promulguées du 1^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013, les mesures réglementaires étant comptabilisées dans les 6 mois après la fin de cette période (soit jusqu'au 31 mars 2014).

Pour la première fois, l'objectif assigné à la dissociation de ces nouvelles périodes de référence, à savoir un taux de mise en application des lois de 100 %, est, cette année, presque atteint s'agissant des textes qui relèvent de la commission des lois.

Le taux de mise en application des lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013 s'élève en effet à 92 %, niveau exceptionnellement élevé au regard de ce que votre commission a connu lors des périodes de référence précédentes.

¹ 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.

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. Enfin, en valeur absolue, le nombre de mesures règlementaires à prendre était, cette année, beaucoup moins élevé que lors des périodes de référence précédentes, ce qui rend la comparaison des taux moins pertinente.

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^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013, **14 lois** examinées au fond par la commission des lois ont été promulguées.

Liste des 14 lois, examinées au fond par la commission des lois, qui ont été promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013

- Loi n° 2013-713 du 5 août 2013 fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris
- Loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France
- Loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs
- Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique
- Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France
- Loi n° 2013-498 du 13 juin 2013 portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger
- Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune

- Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe
- 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
- Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux
- Loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération
- 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
- Loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité
- Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme

Pour rappel, 24 lois également examinées au fond avaient été promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012, 23 entre le 1^{er} 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 2012/2013 est donc caractérisée par un ralentissement sensible du nombre de textes examinés au fond, après plusieurs années de hausses successives.

La diminution du nombre de lois promulguées pendant la période de référence ne traduit en rien un infléchissement du travail effectué. Soulignons que certaines lois, comme la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, ont généré un travail préparatoire considérable, et plusieurs dizaines d'heures d'auditions. De surcroît, treize projets de loi et quinze propositions de loi ont fait l'objet d'un examen au cours de la période de référence mais ont été promulgués ultérieurement ou sont toujours en cours de navette (*Cf infra*).

Si l'on exclut les approbations de conventions, traités et accords internationaux, la commission des lois a donc examiné 28 % de l'ensemble des textes promulgués sur la période¹, niveau le plus élevé, à égalité avec la commission des affaires sociales, de l'ensemble des commissions permanentes.

¹ Soit 14 lois sur les 50 promulguées au cours de la période.

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. 27 avis dont 21 avis budgétaires

Sur la période de référence, la commission a rendu **27 avis, répartis entre 21 avis budgétaires, 4 avis sur des textes législatifs non budgétaires et deux avis sur des propositions de résolution** (contre 24 avis, dont 21 budgétaires entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012, 16 avis, dont 13 budgétaires, entre le 1^{er} 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 six avis suivants :

- Avis n°792 sur le projet de loi relatif à la consommation ;
- Avis n°607 sur le **projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction** ;
- Avis n° 521 sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières en ses conséquences fiscales et sur les équilibres économiques ;
- Avis n°494 sur le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi ;
- Avis n°428 sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires ;
- Avis n°380 sur la **proposition de résolution Lutte contre le dopage.**

2. Deux rapports d'information et quatre rapports relatifs à des propositions de résolution

La commission des lois a également rendu deux rapports d'information, contre 9 rapports d'information en 2011/2012, 10 entre le 1^{er} 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 :

- Répertoire national des crédits aux particuliers : une contribution à la décision (Rapport d'information n° 273 du 22 janvier 2013 - par Mmes Michèle ANDRÉ, Nicole BONNEFOY, MM. Alain FAUCONNIER, Ronan KERDRAON, Mme Valérie LÉTARD, MM. Philippe MARINI, Hervé MARSEILLE et André REICHARDT) ;

- Droit d'asile : conjuguer efficacité et respect des droits (Rapport d'information n° 130 du 14 novembre 2012 - par MM. Jean-Yves LECONTE et Christophe-André FRASSA).

En outre, la commission des lois a examiné, entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013, **quatre propositions de résolutions qui ont donné lieu aux rapports ou avis suivants** :

- Proposition de résolution système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Rapport n° 546 du 24 avril 2013 - par M. François-Noël BUFFET) ;

- Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières en ses conséquences fiscales et sur les équilibres économiques (Avis n° 521 du 17 avril 2013 - par M. Jean-Pierre SUEUR) ;

- Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage (Avis n° 380 du 21 février 2013 - par M. Jean-Pierre SUEUR) ;

- Proposition de résolution relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse et à des mesures connexes (E 7881) (Rapport n° 326 du 30 janvier 2013 - par Mme Catherine TROENDLÉ).

C. UN NOMBRE EXCEPTIONNELLEMENT IMPORTANT DE TEXTES EXAMINÉS AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE

Outre les **quatorze 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 2011/2012, a examiné **douze projets de loi**, dont **dix** ont été **promulgués** après le 30 septembre 2013 et **deux** sont toujours en **navette** à l'Assemblée nationale.

La commission des lois a également examiné **15 propositions de loi**, dont **trois** ont été **promulguées** après le 30 septembre 2013, **huit** sont toujours en **navette** à l'Assemblée nationale, **une** a été **rejetée en séance publique**, **une** a fait l'objet d'un **début d'examen en séance publique à ce jour non achevé**, **une** est toujours en **attente d'une éventuelle inscription en séance publique** et **une** a fait l'objet d'un **renvoi en commission**.

Autrement dit, **la commission des lois a examiné au fond en tout quarante-et-un textes législatifs** au cours de la période de référence contre **trente-trois textes** entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

La baisse du nombre de textes pris en compte au cours de la période de référence ne doit donc nullement masquer la hausse du travail législatif auquel la commission des lois a fait face.

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:

Textes examinés par la commission des lois entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013 mais qui ont été promulgués ultérieurement :
• Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
• Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen
• Projet de loi relatif à la transparence de la vie publique
• Projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique
• Projet de loi organique portant actualisation de la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie
• Projet de loi portant diverses dispositions relatives aux outre-mer
• Projet de loi organique relatif au procureur de la République financier
• Projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens
• Projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution
• Projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution
• Proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections
• Proposition de loi relative à la suppression de la discrimination dans les délais de prescription prévus par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881
• Proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales
Textes examinés par la commission des lois entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013, toujours en navette à l'Assemblée nationale :
• Projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes
• Projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature
• Proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales
• Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales

<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de loi tendant à assurer une représentation juste et équilibrée des territoires au sein des conseils régionaux
<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil
<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de loi visant à l'abrogation du délit de racolage public
<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale
<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de loi portant amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives
<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat
<p>Texte examinés par la commission des lois entre le 1er octobre 2012 et le 30 septembre 2013, ayant fait l'objet d'une motion de renvoi en commission au Sénat en séance publique :</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de loi visant à instituer une évaluation médicale à la conduite pour les conducteurs de 70 ans et plus
<p>Texte dont l'examen a débuté en séance publique entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013 mais n'est pas achevé :</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de loi organique tendant à prohiber le cumul, par les parlementaires, de leurs indemnités de fonction avec toute autre indemnité liée à un mandat
<p>Texte rejeté en séance publique au Sénat entre le 1er octobre 2012 et le 30 septembre 2013 :</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de loi visant à renforcer la protection pénale des forces de sécurité et l'usage des armes à feu
<p>Texte examiné par la commission des lois entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013, en attente d'inscription en séance publique :</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Proposition de loi visant à accorder la nationalité française aux pupilles de la Nation

Concernant les quatorze lois promulguées, on constate que neuf sont d'application directe, quatre sont devenues applicables au cours de la période de référence et une n'est pas applicable.

Autrement dit, au 31 mars 2014, treize lois sur les quatorze promulguées sont entièrement applicables - c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 % - et une seule appelle encore une mesure d'application.

Cette situation apparaît beaucoup plus satisfaisante que lors des périodes de référence précédentes.

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 depuis 2009 (douze sur vingt et une en 2010/2011, 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 a cette année chuté à 7,1% (soit une loi sur quatorze).

Ceci peut en particulier s'expliquer par le fait que la **part des lois d'application directe**, qui avait substantiellement diminué lors de la session précédente (28,6% des lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012, contre 36,40% au cours de la session 2007-2008, 60% au cours de la session 2008-2009, 65,2% en 2009-2010 et 43,5% entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011) **représente 64,3 % des lois promulguées au cours de la période de référence.**

III. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS PLUS SATISFAISANTE

A. UNE SEULE MESURE RÉGLEMENTAIRE ENCORE EN ATTENTE

Au 31 mars 2014, une seule des douze mesures d'application prévues par les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013 n'a pas été prise. Le taux de mise en application des lois sur la période de référence s'établit donc à 92 %. Il s'agit du taux d'application le plus élevé de toutes les commissions permanentes. Rappelons qu'en 2011/2012, le même taux s'élevait à 36 % et qu'il était de 46% en 2010/2011. Notre commission était d'ailleurs l'une de celles qui connaissaient le taux d'application le moins important.

B. DES DÉLAIS DE PARUTION DES MESURES DE MISE EN APPLICATION INÉGAUX

Les 11 mesures de mise en application prévues (auxquelles on pourrait ajouter 4 mesures non prévues) des lois promulguées au cours de la période de référence ont été publiées dans les délais suivants :

Statistiques sur les délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013 (à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai de	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	4	36,3 %
De plus de six mois à un an	6	54,5 %
De plus de un an à 2 ans	1	9,1 %
Total	11	100 %

36,3 % des mesures de mise en application prises et prévues l'ont été cette année dans un délai de moins de six mois, contre 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 EN REcul

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, sur la période considérée.

Alors que l'an dernier, 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 tombe cette année à 50 %, tant pour les projets (cinq sur dix) que pour les propositions de loi (deux sur quatre).

L'usage de la procédure accélérée, qui permet la convocation d'une commission mixte paritaire à l'issue d'une seule lecture et, surtout, suspend 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.

Ce taux demeure toutefois 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^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011 (soit un taux de 17,4 %). Peut-être à terme une nouvelle hausse du recours à cette procédure conduirait-elle les conférences des présidents des deux assemblées à s'opposer conjointement à son utilisation, comme le permet l'article 45 de notre Constitution.

V. DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE MOINS NOMBREUX

A. QUATRE LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

Quatre 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 28,6 %, 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, alors même que le nombre de propositions de lois qui aboutissent avait jusqu'alors substantiellement augmenté (42,8 % l'an dernier, 30,4% pour les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011, et 34,8% pour les lois promulguées au cours de la session 2009-2010).

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 était constant ces quatre années qu'entre six et neuf propositions de loi aboutissent annuellement. La diminution du nombre de textes d'origine parlementaire promulgués se traduit toutefois paradoxalement par une hausse du nombre de lois promulguées d'origine sénatoriale puisque tel est le cas des quatre lois d'origine parlementaire adoptées :

Liste des lois d'origine parlementaire	Assemblée d'origine des propositions de loi
Loi n° 2013-713 du 5 août 2013 fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris	Sénat
Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune	Sénat
Loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération	Sénat
Loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité	Sénat

B. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE ÉQUIVALENTE AUX AUTRES LOIS

Parmi les **quatre lois** d'origine parlementaire promulguées au cours de la période de référence, **trois n'appelaient pas expressément de mesures d'application**. Il s'agit des lois n° 2013-713 du 5 août 2013 fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris, n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique et 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.

On notera que la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public qui ne prévoyait pas expressément de mesure d'application a fait l'objet d'un décret et d'un arrêté. Ce décret d'application était tout à fait nécessaire, bien que la loi ne prévoyait de façon expresse aucun texte d'application. Il a été pris sur le fondement du pouvoir réglementaire général d'application des lois (Cf. infra).

La dernière loi d'origine parlementaire, la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune, comme évoqué auparavant, n'est pas mise en application à ce jour mais il ne manque qu'une mesure subsidiaire, qui n'empêche nullement l'application effective de la loi.

Statistiquement, si l'on écarte la seule mesure manquante, dont l'entrée en vigueur ne saurait tarder, ces textes font l'objet de taux de mise en application équivalents à ceux des projets de loi.

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 (100 % pour les mesures d'origine gouvernementale contre 75 % pour les mesures d'origine parlementaire) n'est pas significative d'une tendance, car, comme déjà indiqué, en valeur absolue il ne manque qu'une seule mesure d'application pour la période étudiée.

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	6	-	3	-	2	11
Mesures restant à prendre	-	-	1	-	-	1
Total	6	-	4	-	2	12 ¹
% du total général	50 %	-	33 %	-	17 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	100 %	-	75 %	-	100 %	92 %

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**.

De nombreux textes ont focalisé l'attention des sénateurs cette année puisqu'on relève, au cours de la période de référence, pas moins d'une **quinzaine de questions écrites** adressées au Gouvernement sur le nouveau **régime des sections de commune**, ou encore **trente-six questions** sur la seule loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

¹ Ne sont pas comptabilisées les mesures dont l'origine n'est pas prévue.

**DEUXIÈME PARTIE :
COMMENTAIRES RELATIFS AUX MODALITÉS PARTICULIÈRES
D'APPLICATION ET DE MISE EN APPLICATION DE CERTAINES LOIS**

**I. ÉTAT DE MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES ENTRE
LE 1^{ER} OCTOBRE 2012 ET LE 30 SEPTEMBRE 2013**

1. Neuf lois sont d'application directe

- Loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité

La loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012, par son article unique, reporte au 1^{er} janvier 2015 la suppression des juridictions de proximité.

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 avait fixé au 1^{er} janvier 2012 la date à laquelle les juridictions de proximité devaient être supprimées, le contentieux relevant jusque-là de ces juridictions devant alors être transféré aux juridictions d'instance. Cependant, ces dernières, éprouvées par les réformes précédentes, n'étaient manifestement pas en mesure d'absorber cette charge contentieuse supplémentaire.

N'appelant pas de mesure réglementaire, **cette loi est d'application directe.**

- Loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération

Issue d'une initiative de M. Alain Richard, sénateur du Val-d'Oise, la **loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012** relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération, est la deuxième initiative parlementaire visant à ajuster les dispositions relatives à l'achèvement de la carte intercommunale, prévue par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, à la suite de la loi dite « Pélissard-Sueur » n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

Cette loi vise à assouplir les règles relatives à la détermination de la composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de leurs bureaux.

La baisse importante du nombre de délégués communautaires des communes, des vice-présidents, dans le cadre d'une fusion d'EPCI plus vastes, l'application de dispositifs volontairement dirigistes, ont été à l'origine d'une crainte de la part des élus locaux, notamment ceux des communes rurales, selon laquelle la représentation de celles-ci seraient minorée au profit des communes les plus peuplées.

C'est pourquoi cette loi tend à desserrer les contraintes pesant sur les communes qui étaient appelées à trouver, avant le 30 juin 2013 – reportée par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, au 31 août 2013 –, un accord sur la composition des futurs organes délibérants des EPCI, qui seront installés à l'issue des prochaines élections municipales de mars 2014, au cours desquelles sera appliqué pour la première fois le fléchage des conseillers communautaires, afin de permettre une meilleure représentation des communes au sein du conseil délibérant. Cette faculté de répartir un nombre substantiellement supérieur de sièges au sein de l'organe délibérant en cas d'accord entre elles se fait à enveloppe indemnitaire constante.

Cette loi n'appelant pas de décrets d'application, elle est pleinement applicable depuis sa promulgation.

Selon les éléments fournis par l'Assemblée des Communautés de France et la direction générale des collectivités locales (DGCL), la grande majorité des EPCI est parvenue à trouver un accord local sur la répartition des sièges avant le 31 août 2013 et, lorsqu'un accord a été obtenu, les conseils municipaux se sont prononcés en sa faveur à l'unanimité dans plus de la moitié des cas. Les cas où un accord local n'a pas été obtenu mettent en exergue l'absence de majorité politique ou la volonté de s'en remettre au préfet pour bénéficier d'une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Dans des cas marginaux, le préfet a profité du contrôle de légalité pour refuser des accords qui méconnaissaient le respect des équilibres démographiques entre les communes.

Les élus locaux ont également massivement recouru à l'obtention d'un plus grand nombre de sièges au sein du conseil communautaire, grâce à la majoration de 25 % des sièges.

- Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux

La **loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013** relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux modifie les dispositions de nature organique en conséquence des novations introduites par la 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 : abaissement du seuil d'application du scrutin de liste proportionnel avec prime majoritaire aux communes de 1 000 habitants et plus, élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct dans le cadre de l'élection municipale dans les communes de 1 000 habitants et plus, changement de désignation des conseils généraux -en conseils départementaux- et de leurs élus à compter de 2015.

La loi n° 2013-402 régit principalement la participation des citoyens d'un État membre de l'Union européenne autre que la France à l'élection des conseillers communautaires.

Cette loi organique n'appelant pas de décret d'application, elle est pleinement applicable à la date du 31 mars 2014.

- Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe

Publiée au *Journal officiel* du 18 mai 2013, la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, le 23 avril 2013, après une lecture au Sénat.

Dans sa décision n° 2013-669 du 17 mai 2013, le Conseil Constitutionnel a déclaré la loi conforme à la Constitution.

Cependant, considérant que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, il a formulé une réserve d'interprétation concernant les articles L. 225-2 et L. 225-17 du code de l'action sociale et des familles, rendus applicables aux couples de personnes de même sexe par l'adoption de la loi du 17 mai 2013. Le Conseil constitutionnel a ainsi précisé « *que les dispositions relatives à l'agrément du ou des adoptants, qu'ils soient de sexe différent ou de même sexe, ne sauraient conduire à ce que cet agrément soit délivré sans que l'autorité administrative ait vérifié, dans chaque cas, le respect de l'exigence de conformité de l'adoption à l'intérêt de l'enfant qu'implique le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946* », auquel renvoie la Constitution.

1) Rappel des dispositions prévues par la loi du 17 mai 2013

L'**article 1^{er}** de cette loi ouvre la possibilité pour les couples de personnes de même sexe de se marier dans les mêmes conditions¹ que celles prévues pour les couples de sexe différent et selon les mêmes formalités².

En matière patrimoniale et extrapatrimoniale, les couples de personne de même sexe bénéficient de l'ensemble des droits et obligations inhérents au mariage. Concernant cependant les règles de filiation, seule la filiation adoptive est ouverte aux couples de personnes de même sexe, à l'exclusion des autres modes d'établissement de la filiation maternelle ou paternelle. Les époux de même sexe peuvent désormais, comme ceux de sexe différent :

- adopter conjointement, en la forme simple ou plénière, un enfant ;
- adopter, pour l'un des deux, en la forme simple ou plénière, l'enfant de l'autre conjoint.

Enfin, cet article fixe les règles de conflit de lois, applicables au mariage de personnes de même sexe. Il prévoit ainsi la possibilité d'écarter la loi personnelle d'un ressortissant étranger, lorsqu'elle interdit le mariage de personnes de même sexe. Il précise également que le mariage est valablement célébré s'il l'a été conformément aux formalités prévues par la loi de l'État sur le territoire duquel la célébration a eu lieu.

L'**article 2** de la loi consacre expressément un pouvoir général de contrôle et de surveillance du procureur de la République sur les officiers d'état civil dans l'exercice de leurs fonctions. Jusque-là, ce pouvoir était prévu de manière ponctuelle dans des dispositions spécifiques.

L'**article 3** assouplit les règles relatives à la détermination de la mairie compétente pour célébrer un mariage. Outre le lieu de résidence ou de domicile de l'un des époux, cet article prévoit que le mariage peut également être célébré dans la commune où l'un des parents des époux a sa résidence ou son domicile.

L'**article 4** supprime la lecture de l'article 220 du code civil relatif à la solidarité des dettes entre époux lors de la célébration du mariage.

L'**article 5** affirme, à l'article 165 du code civil, le caractère « *Républicain* » de la célébration du mariage.

¹ Âge légal minimum, exigence du consentement des futurs époux, empêchement à mariage pour cause de bigamie, empêchements à mariage liés à la parenté ou à l'alliance.

² Publication des bans, audition des futurs époux...

L'**article 6** vise à permettre aux couples de personnes de même sexe, dont l'une au moins est française, résidant dans un pays où leur union est interdite et où les autorités diplomatiques et consulaires ne peuvent la célébrer, à se marier sur le territoire français. À cet égard, ils pourront se marier dans la commune de naissance ou de dernière résidence de l'un des époux ou dans la commune dans laquelle l'un de leurs parents a son domicile ou sa résidence. À défaut, le mariage est célébré par l'officier de l'état civil de la commune de leur choix.

Une **intervention réglementaire** était nécessaire pour fixer les modalités de mise en œuvre de ce dispositif. En effet, avant de pouvoir se marier dans la commune de leur choix, les époux doivent apporter la preuve que la célébration n'est pas possible dans la commune de naissance ou de dernière résidence de l'un d'eux ou dans la commune de résidence ou du domicile de l'un de leurs parents.

Si l'article 1^{er} pose le principe de la possibilité pour les couples de personnes de même sexe d'adopter un enfant, l'**article 7** précise les modalités de ce droit. Lorsqu'une personne avait précédemment adopté un enfant en la forme plénière, et que cet enfant n'avait de filiation établie qu'à son égard, son conjoint peut l'adopter à son tour¹.

Quant à l'adoption simple, l'**article 8** précise que l'enfant précédemment adopté par une seule personne, en la forme simple ou plénière, peut l'être une seconde fois, par le conjoint de cette dernière, en la forme simple.

L'**article 9** prévoit, au moment de la séparation du couple, le maintien des liens de l'enfant avec le tiers qui a résidé avec lui et l'un de ses parents et participé à son éducation.

L'**article 10** prévoit que chacun des époux peut porter, à titre d'usage, le nom de l'autre époux, par substitution ou adjonction à son propre nom dans l'ordre qu'il choisit².

L'**article 11** précise les règles de dévolution du nom de famille en matière de filiation biologique, établie simultanément à l'égard des deux parents. S'il existe un désaccord entre les parents, le nom attribué à l'enfant sera composé des noms des deux parents, dans l'ordre alphabétique, alors que jusque-là, le nom attribué dans ce cas était celui du père³.

¹ En effet, une lecture stricte de l'article 346 du code civil, selon lequel « nul ne peut être adopté par plusieurs personnes si ce n'est par deux époux », aurait pu conduire à interdire au nouveau conjoint de la personne d'adopter cet enfant qui avait déjà fait l'objet d'une adoption plénière précédente, dans la mesure où ces deux adoptions n'ont pas eu lieu simultanément.

² Précédemment, en application du paragraphe 674 de l'instruction générale de l'état civil (IGREC), le mari pouvait user du nom de sa femme uniquement par adjonction à son nom, alors que l'épouse pouvait choisir d'user du nom de son mari par adjonction mais également par substitution au sien.

³ Dans la rédaction antérieure à la loi de l'article 311-21 du code civil, lors de déclarations simultanées, en cas de défaut de choix ou de désaccord des parents, le nom du père était retenu. Désormais, le nom du père n'est attribué qu'en cas de défaut de choix lors de déclarations simultanées. En cas de désaccord, les deux noms sont attribués, dans l'ordre alphabétique.

Cet article tire également les conséquences, pour l'attribution du nom de famille, de l'ouverture de l'adoption plénière aux époux de même sexe, en prévoyant de même, qu'en cas d'absence de choix, le nom attribué à l'enfant est composé des noms des deux parents, dans l'ordre alphabétique¹.

Le rapporteur de la commission des lois du Sénat, M. Jean-Pierre Michel, avait **invité le Gouvernement, dans son rapport, à mettre en œuvre des mesures d'information des parents s'agissant de ces différentes options**².

L'**article 12** adapte les règles de dévolution du nom de famille en cas d'adoption simple, à la situation des adoptants de même sexe. À défaut d'accord ou de choix des époux adoptants, l'adopté verra adjoint à son nom, en seconde position, le premier nom selon l'ordre alphabétique des époux adoptants.

L'**article 13** a introduit dans le code civil, à la fin du titre préliminaire « *De la publication, des effets et de l'application des lois en général* », un article 6-1 qui pose un principe général applicable à toutes les lois, y compris futures, selon lequel « *le mariage et la filiation adoptive emportent les mêmes effets, droits et obligations reconnus par les lois, à l'exclusion de ceux prévus au titre VII du livre I^{er} du présent code*³, que les époux ou les parents soient de sexe différent ou de même sexe »⁴. Cet article s'impose également aux matières relevant de la compétence des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie. **Il s'impose aussi aux textes réglementaires.**

Bien que le nouveau principe posé à l'article 6-1 du code civil ait vocation à régir toute la législation, pour une meilleure lisibilité, le rapporteur de la commission des lois du Sénat a proposé à l'**article 14** que le Gouvernement sollicite une habilitation pour prendre par **ordonnance les mesures de coordination textuelles** dans les différentes lois et codes sociaux qui ouvrent des droits particuliers aux conjoints ou aux parents.

L'**article 15** permet explicitement aux associations représentant les familles homoparentales et à celles représentant les familles constituées autour d'un pacte civil de solidarité, de recevoir le statut d'association familiale.

L'**article 16** actualise les dispositions de l'article L. 88 du code des pensions civiles et militaires de retraite, relatif au cumul de pensions de réversion par les orphelins, en supprimant les mentions de parents « *légitime* » et « *naturel* ».

¹ L'hypothèse du désaccord n'a pas à être prévue, dans la mesure où l'engagement des deux époux pour l'adoption ne serait pas compatible avec un conflit sur le nom de famille.

² Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe (n° 437, 2012-2013), p.82. <http://www.senat.fr/rap/l12-437-1/l12-437-11.pdf>

³ Le titre VII concerne la filiation biologique.

⁴ La loi a néanmoins prévu certaines coordinations textuelles directement dans le code civil. L'article 13 prévoit le remplacement des mots : « père et mère » sont remplacés par le mot : « parents » aux articles 34 et 371-1 du code civil, et le remplacement des mots : « mari et femme » par le mot : « époux » à l'article 75 du même code.

L'**article 17** étend aux hommes le bénéfice de l'indemnisation du congé d'adoption du régime des exploitants agricoles, qui était jusque-là réservé aux femmes.

L'**article 18** procède à diverses coordinations nécessaires dans le code de la sécurité sociale, pour garantir l'égalité des droits sociaux, en matière d'adoption et d'accueil de l'enfant, entre les couples de même sexe et ceux de sexe différent.

L'**article 19** a créé un article L. 1132-3-2 dans le code du travail, qui protège les salariés, mariés ou pacsés, qui refuseraient une mutation dans un pays incriminant l'homosexualité, en prévoyant qu'ils ne peuvent être sanctionnés ou licenciés pour cette raison.

L'**article 20** rend les dispositions relatives aux prestations familiales à Mayotte applicables à la situation de parents de même sexe.

L'**article 21** fixe les conditions de reconnaissance et de transcription des mariages contractés à l'étranger entre personnes de même sexe avant l'entrée en vigueur de la loi.

Enfin, l'**article 22** définit les conditions d'application de la loi dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

2. Les mesures d'application prises

Les dispositions réglementaires d'application de la loi du 17 mai 2013 sont contenues dans plusieurs textes.

- *Le décret n° 2013-429 du 24 mai 2013 portant application de la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil et du code de procédure civile*

Afin de prendre en compte l'existence de couples et de parents de même sexe, ce décret remplace les termes de « père » et de « mère » par le mot « parents » dans le code de procédure civile ainsi que dans différents autres textes¹.

¹ Décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifié modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil ; décret n° 74-449 du 15 mai 1974 modifié relatif au livret de famille et à l'information des futurs époux sur le droit de la famille ; décret n° 2002-1556 du 23 décembre 2002 portant application de l'article 22 de la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral et modifiant le décret n° 74-449 du 15 mai 1974 relatif au livret de famille ; décret n° 2004-1159 du 29 octobre 2004 portant application de la loi n° 2002-304 du 4 mars 2002 modifiée relative au nom de famille et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil.

Il modifie le décret n° 74-449 du 15 mai 1974¹, le décret n° 2002-1556 du 23 décembre 2002², ainsi que le décret n° 2004-1159 du 29 octobre 2004³, pour tenir comptes des nouvelles règles de dévolution du nom de famille de l'enfant, en matière de filiation biologique ou adoptive (simple ou plénière), et notamment des règles applicables en cas de désaccord des parents ou de défaut de choix, dans les conditions prévues aux articles 11 et 12 de la loi du 17 mai 2013 (*cf. supra*).

Ce décret procède également à la mise à jour de diverses dispositions relatives au droit des personnes et de la famille. À cet égard, il précise notamment pour l'application de l'article 10 de la loi du 17 mai 2013 (*cf. supra*), les modalités d'utilisation par l'un des époux, à titre d'usage, du nom de l'autre époux, par substitution ou adjonction au sien, dans l'ordre qu'il souhaite.

• *L'arrêté du 24 mai 2013 modifiant l'arrêté du 29 juillet 2011 modifiant l'arrêté du 1^{er} juin 2006 fixant le modèle de livret de famille, publié au journal officiel le 29 mai 2013*⁴

Ce texte a pour objet de tirer les conséquences de la loi du 17 mai 2013 et du décret du 24 mai 2013 afin de prendre en compte l'existence de couples et de parents de même sexe dans le livret de famille.

L'annexe I, relative au modèle de livret de famille, est modifiée en prévoyant les rubriques concernant les extraits des actes de naissance et de décès des parents et ceux de leurs enfants. Ces nouveaux actes tiennent compte de l'existence de parents de même sexe et sont adaptables par l'officier de l'état civil en fonction de la situation des personnes concernées.

L'annexe II, fixant les renseignements relatifs à l'état civil et au droit de la famille, est également modifiée pour tenir compte des dispositions introduites par la loi du 17 mai 2013, notamment sur le nom des enfants et l'adoption.

• *La circulaire du 29 mai 2013 de présentation de la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*⁵

Cette circulaire s'adresse aux magistrats du parquet pour attribution ainsi qu'aux autres magistrats du siège, chefs de juridiction, pour information. Elle présente l'ensemble des dispositions contenues dans la loi et leurs modalités d'application concrètes.

¹ Précité.

² Précité.

³ Précité.

⁴ Nor : JUSC1310146A.

⁵ Publiée au Bulletin officiel du ministère de la justice (BOMJ) n° 2013-05 du 31 mai 2013 (Nor : JUSC1312445C).

Figurent également en annexes de cette circulaire, des modèles d'acte de mariage, de transcription de jugement d'adoption plénière, de déclaration conjointe de choix de nom en matière d'adoption plénière, de déclaration de désaccord d'un parent sur le nom de l'enfant, ainsi qu'un modèle de réquisition de transcription de jugement d'adoption simple en l'absence d'acte de naissance de l'adopté détenu par un officier de l'état civil.

Par la suite, la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), par une dépêche du 1^{er} août 2013, a apporté des précisions sur les dispositions de la circulaire du 29 mai 2013 relatives à la règle de conflit de lois applicable au mariage (paragraphe 2.1), en raison de difficultés d'application rencontrées, concernant la célébration de mariages entre deux personnes de même sexe dont l'un des futurs époux est ressortissant d'un État qui interdit le mariage des personnes de même sexe, avec lequel la France a signé une convention bilatérale prévoyant l'appréciation des conditions de fond du mariage au regard de la loi personnelle de chacun des époux.

Cette dépêche rappelle que, si le deuxième alinéa de l'article 202-1 du code civil, dans sa rédaction issue de la loi du 17 mai 2013, permet d'écarter la loi personnelle d'un des futurs époux, lorsque celle-ci prohibe le mariage entre personnes de même sexe, ces dispositions ne peuvent toutefois pas s'appliquer pour les ressortissants des pays avec lesquels la France est liée par des conventions bilatérales, lorsque celles-ci prévoient que la loi applicable aux conditions de fond du mariage est la loi personnelle. Dans ce cas, dans le respect de la hiérarchie des normes, les conventions ayant une valeur supérieure à la loi, ces conventions devront être appliquées.

Dès lors, lorsqu'un mariage est envisagé entre deux personnes de même sexe, dont l'un des futurs époux est ressortissant d'un pays avec lequel une telle convention a été conclue, l'officier d'état civil ne pourra pas célébrer le mariage.

Cependant, cette dépêche distingue deux types de conventions :

- celles qui renvoient expressément à la loi nationale de chacun des époux (l'époux français et l'époux étranger) pour régir les conditions de fond du mariage, et qui empêchent la célébration du mariage, s'il n'est pas autorisé par la loi nationale étrangère ;

- celles (conventions avec le Laos, le Cambodge, l'Algérie et la Tunisie), qui ne visent expressément que la situation des Français et stipulent qu'ils sont régis pour leur statut personnel par la loi française, sans prévoir de renvoi exprès à la loi personnelle pour le ressortissant étranger, permettant ainsi d'envisager une interprétation plus souple de ces conventions et d'admettre la célébration du mariage.

À la suite de refus de procéder à la célébration de mariages de personnes de même sexe, une dépêche conjointe de la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), du 6 août 2013, a rappelé, d'une part, les personnes qui peuvent exercer les fonctions d'officier de l'état civil¹ et, d'autre part, les conséquences du refus de célébrer un mariage².

3. L'absence de prise de mesures de coordinations textuelles dans les différentes lois et codes sociaux par voie d'ordonnances

L'article 14 de la loi du 17 mai 2013 prévoyait une habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, pour prendre certaines mesures de coordination en vue d'adapter l'ensemble des dispositions législatives en vigueur à l'exception de celles du code civil, aux règles fixées par la loi du 17 mai 2013.

Selon les services du ministère de la justice, techniquement, la prise de cette ordonnance n'était pas indispensable dans la mesure où le nouvel article 6-1, introduit dans le code civil par l'article 13 de la loi, pose un principe général d'égalité des époux ou parents de sexe différent et de même sexe, ces dispositions ayant vocation à régir non seulement le code civil, mais également toute la législation. Seul un souci de lisibilité des textes avait justifié de prévoir d'adapter les différentes législations en vigueur au nouveau principe d'égalité.

La prise de cette ordonnance est apparue d'autant moins indispensable, que les premiers mois de mise en œuvre de la loi du 17 mai 2013 n'ont pas donné lieu à des difficultés d'application ou d'interprétation des législations concernées.

Le Gouvernement a donc renoncé à élaborer cette ordonnance, estimant qu'il convenait de privilégier un travail d'harmonisation du droit effectué au fur et à mesure de l'examen des projets de loi portés par les ministères concernés dans leurs domaines respectifs de compétences.

¹ Principalement : le maire, les adjoints et l'adjoint spécial, le conseiller municipal, officier de l'état civil par délégation du maire, ainsi que l'adjoint ou le conseiller municipal suppléant, qui exerce les fonctions d'officier d'état civil en cas d'absence ou d'empêchement de l'autorité compétente.

² Sanctions administratives (suspension ou révocation), sanctions pénales (cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, voire dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende si l'infraction a été suivie d'effet) ou voie de fait (possibilité pour le juge des référés de prendre toutes mesures nécessaires à la cessation de la voie de fait comme une injonction sous astreinte par exemple).

4. Les difficultés de mises en œuvre de la loi du 17 mai 2013 et les suites qui leur ont été données

a. Les questions relatives à la célébration des mariages

- *Les refus de célébration par les officiers d'état civil*

Si pendant les débats parlementaires, la question de la clause de conscience des maires a été largement débattue, en pratique, peu de difficultés ont été signalées au ministère de la justice, et celles-ci ont toutes été réglées rapidement, à la suite de discussions entre le procureur de la République, le préfet et le maire.

Afin de prévenir ces situations problématiques la circulaire du 29 mai 2013 de présentation de la loi du 17 mai 2013 (*cf supra*) a rappelé les sanctions administratives et pénales pouvant intervenir à l'encontre d'un officier de l'état civil récalcitrant.

La circulaire a été complétée par une dépêche du 6 août 2013 consacrée spécifiquement à la question des refus de célébration (*cf. supra*), qui a également rappelé aux procureurs généraux les possibilités de suppléance et de délégations des officiers de l'état civil ainsi que l'ensemble des conséquences d'un refus de célébration.

Cette analyse a d'ailleurs été confortée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-353 QPC du 18 octobre 2013, dans laquelle, il a jugé que les officiers de l'état civil ne pouvaient invoquer une clause de conscience pour ne pas célébrer l'union d'un couple de personnes de même sexe.

- *La célébration d'un mariage entre un français et un ressortissant d'un pays n'autorisant pas le mariage des personnes de même sexe et lié à la France par une convention bilatérale*

Ce point a sans doute constitué la principale difficulté rencontrée au lendemain de l'adoption de la loi.

Afin de garantir le droit de se marier à tout Français, y compris lorsque son futur conjoint est ressortissant d'un État qui ne reconnaît pas le mariage entre personnes de même sexe, la loi a introduit une nouvelle règle de conflit de lois (article 202-1 alinéa 2 du code civil), permettant d'écarter la loi personnelle de l'un des futurs époux qui n'autoriserait pas l'union entre personnes de même sexe (*cf. supra*).

Cependant, cette règle de conflit de lois peut être mise en échec en application de la hiérarchie des normes. En effet, comme le rappelle la circulaire de présentation de la loi du 29 mai 2013 (*cf. supra*), le deuxième alinéa de l'article 202-1 du code civil ne pourrait s'appliquer aux ressortissants des pays avec lesquels la France est liée par des conventions bilatérales qui prévoient que la loi applicable aux conditions de fond du mariage est la loi personnelle de chacun des époux.

Dans la dépêche du 1^{er} août 2013 diffusée aux procureurs généraux (*cf. supra*), le ministère de la justice, en concertation avec le ministère des affaires étrangères, a précisé qu'une distinction pouvait être opérée entre les conventions qui renvoient expressément à la loi nationale de chacun des époux, qui ne pourraient être écartées, et celles qui ne visent que la situation des ressortissants français, qui pourraient donner lieu à une interprétation plus souple. Cette analyse a permis que soit envisagée favorablement la célébration des mariages concernant les ressortissants du Laos, du Cambodge, de l'Algérie et Tunisie.

C'est dans ce contexte que sont intervenues les premières décisions judiciaires sur ce sujet.

Le tribunal de grande instance de Chambéry a jugé, le 11 octobre 2013, que le droit au mariage pour les personnes de même sexe faisait désormais partie de l'ordre public international français, qui permet au juge d'écarter l'application d'une loi étrangère incompatible avec les valeurs et les droits fondamentaux français, malgré l'existence d'une convention internationale contraire à laquelle la France est partie.

Il a ainsi écarté l'application de l'article 5 de la convention franco-marocaine du 10 août 1981 relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire, qui prévoit que les conditions de fond du mariage doivent être appréciées au regard de la loi personnelle de chacun des époux, la législation marocaine interdisant le mariage des personnes de même sexe.

La cour d'appel de Chambéry a confirmé ce jugement dans un arrêt du 22 octobre 2013. Elle a jugé que la liberté de se marier est un droit fondamental protégé et que les ressortissants étrangers qui vivent en France doivent pouvoir bénéficier de l'accès à ces « *droits légitimes conforme au nouvel ordre public international dans les conditions équivalentes à celles des ressortissants de pays qui n'ont pas conclu de conventions bilatérales et dont les législations ne reconnaissent pas non plus le mariage homosexuel* ».

Dès lors, elle a considéré qu'il convenait d'écarter « *l'application de la convention franco-marocaine au profit des principes supérieurs du nouvel ordre public international, instaurés par la loi du 17 mai 2013, et en conséquence de ne pas reconnaître en l'espèce une supériorité du traité sur la loi¹ suivant le principe habituel de la hiérarchie des normes* ».

¹ Il faut cependant noter que la cour d'appel a d'abord relevé que l'article 4 de la convention franco-marocaine précise expressément que la loi de l'un des deux états peut être écartée par les juridictions de l'autre état, si elle est manifestement incompatible avec l'ordre public. La question se pose donc de savoir si la convention doit être écartée en application de son article 4 ou du fait d'un ordre public français en matière internationale qui s'imposerait, de manière générale, à une convention qui lui serait contraire.

Cette jurisprudence semble aller plus loin que l'interprétation de la règle de conflit de lois donnée par la dépêche du 1^{er} août 2013, qui ne prévoyait d'écarter les conventions bilatérales que lorsqu'elles ne renvoient pas expressément à la loi personnelle du ressortissant étranger. La cour a ici écarté une convention qui, au vue de la dépêche, aurait dû être appliquée, en jugeant que les dispositions tirées de la loi du 17 mars 2013, validées par le Conseil constitutionnel, s'intégraient à un nouvel ordre public international.

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi en cassation, à l'initiative du parquet général, dont l'issue devrait permettre de fixer la jurisprudence sur cette question.

- *La célébration des mariages entre personnes de même sexe dans les consulats français*

Au lendemain de l'adoption de la loi, un certain nombre de questions ont été posées s'agissant de la célébration des mariages entre personnes de même sexe par les consuls français, dans des États n'autorisant pas le mariage entre personnes de même sexe.

En application de l'article 171-1 du code civil, les autorités diplomatiques ou consulaires peuvent en effet célébrer des mariages entre deux Français. Ils ne peuvent célébrer de mariage entre un Français et un étranger que dans certains pays qui sont désignés dans le décret du 26 octobre 1939.

Cependant, l'article 5 f de la convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires prévoit que les fonctions consulaires consistent à agir en qualité d'officier de l'état civil « *pour autant que les lois et règlements de l'État de résidence ne s'y opposent pas* ». Ainsi, les agents consulaires peuvent exercer en qualité d'officier de l'état civil conformément à la loi française pour autant que l'application de celle-ci ne soit pas considérée comme contraire à l'ordre public interne de l'État de résidence.

C'est sur le fondement de ces dispositions que la circulaire du 29 mai 2013 (*cf supra*) a précisé que « *dès lors que la célébration du mariage par les autorités diplomatiques ou consulaires françaises se heurtera à l'ordre public d'un de ces États, il ne sera pas possible d'y procéder, qu'il s'agisse de deux Français, ou a fortiori d'un Français et d'un étranger dans les pays prévus par le décret susvisé, sous peine d'enfreindre les règles définies par la convention de Vienne* ».

Dans cette hypothèse, les autorités françaises seront ainsi amenées à renoncer à célébrer des mariages entre personnes de même sexe et les futurs époux pourront donc être autorisés à venir se marier sur le territoire français, comme le prévoit l'article 171-9 du code civil, créé par la loi du 17 mai 2013.

- *La transcription des mariages entre personnes de même sexe célébrés à l'étranger avant l'entrée en vigueur de la loi*

L'attention du ministère de la justice a été attirée sur les modalités de transcription de l'acte de mariage étranger constatant un mariage célébré avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 2013 lorsque les conjoints ont ensuite conclu un pacs en France. La question est celle de la dissolution automatique du pacs par le fait même de la transcription du mariage, deux personnes ne pouvant en même temps être mariées et pacsées.

La position qui a été retenue est de ne pas subordonner la transcription du mariage à une démarche préalable de rupture du pacs, estimant que dans l'esprit de la loi, le mariage devait avoir pour effet de dissoudre le pacs.

L'article 515-7 du code civil prévoit d'ailleurs que le pacs se dissout « *par le mariage des partenaires ou de l'un d'eux. En ce cas, la dissolution prend effet à la date de l'événement.* ». Il a donc été considéré que, dans la mesure où la transcription de l'acte de mariage fait produire au mariage ses effets entre les époux, rétroactivement, à compter de la célébration, ceci implique qu'une fois la transcription de l'acte de mariage réalisée, le pacs se dissout de plein droit en application de l'article 515-7.

b. Les questions relatives à l'adoption par les couples de personnes de même sexe

L'adoption est désormais ouverte sous toutes ses formes, dans les conditions prévues par le titre VIII du code civil, à tous les couples mariés, qu'ils soient homosexuels ou hétérosexuels.

À ce jour les seuls cas d'adoption dont ont eu à connaître les tribunaux concernent des hypothèses d'adoption de l'enfant du conjoint, le cas de figure le plus fréquent étant celui d'une femme se rendant à l'étranger pour faire l'objet d'une insémination artificielle, la conjointe sollicitant ensuite des juridictions françaises l'adoption de l'enfant.

Ces questions relèvent de l'appréciation des tribunaux, le juge restant seul compétent pour décider d'une adoption, qui, selon l'article 353 du code civil, ne peut être prononcée que si les conditions de la loi sont remplies et si l'adoption est conforme à l'intérêt de l'enfant.

Le tribunal de grande instance de Lille a été la première juridiction française à autoriser par jugement en date du 14 octobre 2013 l'adoption en la forme plénière par une épouse, en application de la loi du 17 mai 2013, des deux enfants de sa conjointe. Depuis d'autres juridictions ont suivi cet exemple (Toulouse, Limoges).

À l'inverse, le premier refus d'adoption vient d'être prononcé par le tribunal de grande instance de Versailles. Dans une décision du 30 avril 2013, la juridiction a refusé l'adoption d'un enfant conçu par le biais d'un protocole d'assistance médicale à la procréation réalisé en Belgique, par l'épouse de sa mère, au motif de fraude à la loi.

Cette position n'est toutefois pas l'analyse majoritaire qui, pour le moment, a été retenue par les juridictions ayant eu à statuer sur cette question.

En matière d'assistance médicale à la procréation, contrairement à la gestation pour autrui, il n'y a pas de prohibition d'ordre public. Le seul fait de recourir à l'assistance médicale à la procréation à l'étranger ne serait donc pas contraire à un principe essentiel du droit français, et ne constituerait pas, en soi, une fraude à la loi susceptible de fonder le refus d'une adoption par le conjoint.

Au demeurant, rien ne permet de savoir qu'un enfant est issu d'une assistance médicale à la procréation et encore moins d'une assistance médicale à la procréation réalisée à l'étranger, aucune mention ne figurant à cet égard sur l'acte d'état civil de l'enfant. Si un tribunal de grande instance s'oppose à l'adoption sur ce fondement, c'est que les parents l'ont indiqué dans la procédure.

*

* *

À ce jour, la loi du 17 mai 2013 est donc totalement applicable.

- Loi n° 2013-498 du 13 juin 2013 portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger

Afin de permettre au Parlement de disposer d'un délai supplémentaire pour examiner la réforme globale des instances représentatives des Français établis hors de France, la loi n° 2013-498 du 13 juin 2013, par son article unique, proroge d'un an le mandat de la série B (Europe, Asie et Levant) des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger qui devait voir son mandat expiré en juin 2012.

Compte-tenu de la concomitance avec les élections présidentielle et législatives, leur mandat ainsi que celui des personnalités qualifiées désignés pour la même période avait déjà été reporté par la loi n° 2011-663 du 15 juin 2011 jusqu'au mois de juin 2013, cette double prorogation ayant pour effet d'allonger le mandat de la série B, élus en 2006, de six à huit ans.

Saisi par au moins soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel a admis la conformité de la loi à la Constitution, estimant que la prorogation poursuivait un but d'intérêt général et qu'elle ne portait pas atteinte, de par la durée prévue, au principe selon lequel les électeurs doivent être appelés à exercer leur suffrage selon une périodicité raisonnable (CC, 6 juin 2013, n° 2013-671 DC).

N'appelant pas de mesure réglementaire, **cette loi est d'application directe.**

- Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France

Adoptée définitivement par le Sénat en nouvelle lecture, la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 réforme entièrement la composition, l'organisation et le fonctionnement des instances représentatives des Français établis hors de France en instaurant des conseils consulaires et en renouvelant l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) (article 1^{er}). Il consacre également au niveau législatif le rôle spécifique des associations représentatives au niveau national des Français établis hors du territoire national (article 2).

Selon la structure du texte établie par la commission des lois du Sénat, la loi comporte des dispositions statutaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de ces instances (titre 1^{er}) ainsi que des dispositions électorales fixant les modalités de désignation de leurs membres (titres II et III). Le pouvoir réglementaire a repris cette distinction en édictant deux décrets.

À l'occasion de l'examen parlementaire au Sénat, un amendement visant à recueillir l'avis de l'AFE sur les projets de décret avait été rejeté à la demande du Gouvernement. Le rapporteur avait cependant souligné que « *l'actuelle assemblée et la nouvelle seront toutes les deux libres de se saisir de cette question et de faire des propositions* », ne doutant pas « *que l'Assemblée des Français de l'étranger, qui pourra encore se réunir au mois de septembre, travaillera sur le sujet pour formuler un certain nombre de propositions* ».

Lors de sa 19^{ème} session entre le 9 et le 14 septembre 2013, le projet de décret relatif au fonctionnement des instances a été présenté devant la commission des lois et règlements de l'AFE qui a émis des avis relativement critiques sur son contenu, donnant lieu à une résolution adoptée par 97 voix contre 5 avec 15 abstentions. En l'absence du projet de décret sur les dispositions électorales, elle a également émis trois autres résolutions moins précises sur les nouvelles règles électorales.

- **Les règles d'organisation et de fonctionnement des instances représentatives des Français établis hors de France**

Le **titre I** fixe les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des conseils consulaires (chapitre I^{er}) et de l'AFE (chapitre II).

La loi admet un **rôle consultatif facultatif** sur les sujets intéressant les Français expatriés aux conseils consulaires (article 3) et à l'AFE (articles 10, 11 et 12).

La loi fixe également les règles essentielles en matière d'organisation et de fonctionnement de ces instances : délai de tenue de la réunion constitutive (articles 4 et 6), mode de désignation du vice-président du conseil consulaire ainsi que du président et du bureau de l'AFE (articles 3 et 8), consécration du règlement intérieur de l'AFE (article 8), règles de convocation de l'AFE et nombre de réunions annuelles obligatoires (article 9).

Si l'article 34 de la Constitution, à la différence des assemblées locales, prévoit la compétence du législateur seulement pour « *le régime électoral [...] des instances représentatives des Français établis hors de France* » et non pour les conditions d'exercice du mandats de leurs membres, le Sénat a estimé qu'il lui appartenait de fixer les règles générales d'organisation et de fonctionnement de ces instances démocratiquement élues. Le législateur a néanmoins renvoyé le soin à un décret en Conseil d'État de fixer les modalités d'application des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de ces instances (articles 5 et 13).

Ce faisant, **le législateur a orienté l'édition de ces mesures d'application** en obligeant le pouvoir réglementaire à déterminer :

- le montant, les conditions et les modalités de versement des indemnités forfaitaires dont les conseillers consulaires bénéficient au titre de leur mandat ;
- le montant, les conditions et les modalités de versement des remboursements forfaitaires auxquels les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE peuvent prétendre au titre de leur mandat ;
- les conditions dans lesquelles les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE sont indemnisés des dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat ;
- les conditions dans lesquelles les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE exercent leur droit à la formation au titre de leur mandat ;
- les prérogatives individuelles dont les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE disposent au titre de leur mandat.

En outre, un décret en Conseil d'État est chargé, de manière générale, de déterminer les attributions, l'organisation et le fonctionnement des conseils consulaires ainsi que les conditions dans lesquelles le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté, créer des conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires.

Ces règles sont désormais fixées par le **décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.**

- **Les conseils consulaires**

- *La compétence du conseil consulaire*

Pour les conseils consulaires, le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 indique que les **attributions consultatives** portent sur :

- celles énoncées par l'article 3 de la loi ;
- les projets et demandes de subvention aux organismes locaux d'entraide et de solidarité ainsi que d'attribution d'allocations ou de secours aux Français âgés, handicapés ou indigents de la circonscription ;
- toute proposition tendant à améliorer la situation professionnelle des Français de la circonscription et leur réinsertion en France ;
- des projets de répartition des crédits et moyens destinés à favoriser l'emploi et la formation professionnelle des Français de la circonscription.

En outre, le même décret prévoit une **compétence décisionnelle** pour les conseils consulaires :

- en matière d'aide aux Français expatriés pour acquitter leur cotisation au régime social des Français de l'étranger (art. D. 766-3 du code de la sécurité sociale) ;
- en matière d'attribution des bourses scolaires accordées par l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (art. D. 531-45 du code de l'éducation) ;

Enfin, le décret prévoit l'**information** du conseil consulaire :

- sur l'implantation locale des entreprises françaises ou de leurs filiales et leur activité ;
- des dispositions d'aides prévus par la législation et la réglementation françaises ;
- la situation locale et des risques spécifiques auxquels pourrait être exposée la communauté française ainsi que du plan de sécurité de l'ambassade ou du poste consulaire sous réserve des secrets protégés par la loi ;
- la tenue des journées défense et citoyenneté au sein de la circonscription.

Dans sa résolution de septembre 2013, l'AFE avait souhaité ajouter ce dernier point car il lui paraissait important de mentionner la jeunesse française à l'étranger.

Le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 précise également que le **rapport annuel de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire** « *sur la situation de la circonscription consulaire et faisant l'état des lieux des actions menées dans les domaines de compétences du conseil consulaire* » donne lieu à un débat et, éventuellement, d'un avis. Dans ce cas, seuls les conseillers consulaires votent. Cette procédure établit ainsi au niveau règlementaire pour les conseils consulaires celle prévue au niveau législatif pour l'AFE puisque le rapport annuel sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard donne lieu à débat au sein de l'AFE et, éventuellement, à avis de sa part.

- *La composition du conseil consulaire*

Selon le sujet, le conseil consulaire se réunit selon une composition différente même si des membres de droit siègeront dans l'ensemble des formations (article 7 du décret). Les différentes formations peuvent se succéder au cours d'une même réunion (article 17 du décret). Ces formations comprennent des représentants des associations représentatives des Français de l'étranger reconnues d'utilité publique désignés par le président du conseil consulaire, cette participation ayant été souhaitée par plusieurs sénateurs lors des travaux parlementaires.

L'article 3 de la loi du 22 juillet 2013 prévoit que « *les conseillers consulaires sont membres de droit du ou des conseils consulaires constitués dans la circonscription électorale dans le ressort de laquelle ils ont été élus* » et attribue la présidence à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire. Le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 a prévu que les conseillers consulaires et le président, membres dont la présence est prévue directement par la loi, ont seuls voix délibérative. La seule exception porte sur les attributions relatives à l'enseignement français à l'étranger pour lesquelles d'autres membres pourront participer au vote.

Conformément à l'intention du législateur, **les membres élus du conseil consulaire bénéficient donc d'un statut particulier** correspondant à la légitimité démocratique dont ils sont investis. En septembre 2013, l'AFE avait souhaité la suppression de la voix délibérative conférée aux membres non élus pour la compétence éducative ; la version finale du décret la maintient néanmoins.

Les membres ne disposant que d'une voix consultative dans les différentes formations sont précisés par l'article 7 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

Il est cependant à noter que lorsque le conseil consulaire ne compte qu'un seul conseiller consulaire, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, ayant voix délibérative, aura systématiquement gain de cause puisqu'en cas d'égalité des voix, il est prévu que le président du conseil consulaire a voix prépondérante (article 14 du décret).

Enfin, le président du conseil consulaire peut, après consultation des conseillers consulaires ou sur leur proposition, convier à participer des « *personnes susceptibles d'éclairer les débats du conseil consulaire* » sans voix délibérative.

Dans son rapport, le rapporteur de la commission des lois du Sénat estimait indispensable de procéder à « *une revue des dispositions réglementaires pour prendre compte la création des conseils consulaires* », faisant explicitement référence, à titre d'exemple, à l'article 24 du décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 qui fixe le mode de désignation des commissions administratives pour l'établissement de la liste électorale consulaire. L'article 68 du décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 donne satisfaction à cette demande en confiant aux conseils consulaires l'avis sur les propositions de membres formulées avant leur désignation par l'AFE, appelés à siéger dans ces commissions.

- *Le fonctionnement du conseil consulaire*

De manière générale, dans sa résolution de septembre 2013, l'AFE regrettait le « *manque de précision* » et la « *complexité du décret* », ouvrant la voie, selon elle, à ce qu' « *à l'instar de l'AFE les conseils consulaires devront se doter d'un règlement intérieur* ».

Comme la loi le prévoit pour l'AFE, chaque conseil consulaire doit se réunir au moins deux fois par an (article 9 du décret) ; le pouvoir réglementaire a donc suivi la logique du législateur. L'ordre du jour est fixé par le président, toute demande d'inscription émanant d'au moins la moitié des conseillers consulaires étant de droit si elle entre dans la compétence du conseil consulaire (article 9 de décret). En l'absence d'avis exprès dans le délai de sept jours à compter de sa saisine, l'avis est réputé rendu (article 15 du décret).

Il est simplement prévu que le président du conseil consulaire est « *assisté* » par le **vice-président** qui est élu par et parmi les conseillers consulaires (article 10 du décret). Cette disposition suggère, contrairement aux souhaits de plusieurs parlementaires, que le vice-président ne détiendrait aucune prérogative particulière. D'ailleurs, l'AFE a vivement critiqué cette disposition dans sa résolution de septembre 2013, souhaitant au minimum que l'ordre du jour soit fixé « *en concertation avec le vice-président* ».

À la différence de l'AFE, le conseil consulaire ne peut valablement délibérer que si au moins la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents (article 13 du décret). Les votes sont acquis à la majorité des membres présents et représentés, un membre pouvant détenir un mandat (articles 12 et 14 du décret). Les votes ont lieu à main levée ou, sur demande d'au moins un membre ayant voix délibérative, à bulletin secret (article 14 du décret).

Un membre peut, avec l'accord du président, participer aux débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle (article 12). Les réunions peuvent également, en cas d'urgence, être organisées par un « *moyen approprié permettant l'identification et la participation effective des membres de la délibération collégiale* » (article 12 du décret). Les contraintes matérielles particulières nées de la dispersion géographique des membres sont ainsi prises en compte.

Le procès-verbal, dressé par un secrétaire désigné par le président, rend compte des présences, de l'ordre du jour et du sens des avis ainsi que, sur demande d'un conseiller consulaire, de son désaccord avec l'avis rendu (article 16 du décret). Dans sa résolution de septembre 2013, l'AFE estimait positif le fait que les conseillers à l'AFE puissent accéder sur internet à ces comptes rendus même si elle marquait sa préférence pour la **participation ponctuelle des conseillers à l'AFE aux conseils consulaires** de leur circonscription d'élection. Or, cette faculté a été rejetée lors des débats parlementaires et n'a pas été retenue par le pouvoir réglementaire.

Tout membre qui a un intérêt ou dont la personne morale qu'il représente a un intérêt dans l'affaire soumise au conseil consulaire ne doit pas prendre part au vote. Cette disposition reprend au niveau réglementaire une obligation comparable pour les membres du Gouvernement, les élus nationaux et locaux et les agents publics prévue à l'article 2 de la loi n° 2011-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

- ***L'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)***

L'organisation et le fonctionnement de l'AFE sont précisés par un **règlement intérieur** élaboré par l'AFE dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État (article 8 et 13 de la loi). Ces conditions sont énoncées par les dispositions du titre II du décret n° 2014-144 du 18 février 2014. Contrairement aux conseils consulaires, seules les dispositions essentielles sont fixées par décret, les autres règles ayant vocation à relever du règlement intérieur prévu par la loi.

L'élection du président et du bureau de l'AFE est prévue dès la première réunion qui doit avoir lieu dans les 4 mois suivant l'élection des conseillers à l'AFE (articles 6 et 7 de la loi).

Le président et les deux vice-présidents sont élus à la majorité absolue des membres ou, en cas de troisième tour, à la majorité relative, l'élection se faisant alors au bénéfice de l'âge en cas d'égalité (articles 30 et 32 du décret). Outre le président et les deux vice-présidents, le bureau est composé de six conseillers à l'AFE élus selon un mode de scrutin qui n'est pas précisé au niveau décrétoal.

L'AFE peut constituer jusqu'à six commissions en son sein¹ (article 31 du décret). Contrairement aux conseils consulaires, aucune condition de quorum n'est exigée pour la réunion des différents organes (article 3 du décret).

Conformément au 5° de l'article 13 de la loi, le **bureau** est habilité à exercer les fonctions de l'AFE pour réaliser des études et adopter des avis, des résolutions et des motions sur son initiative ou sur saisine. En revanche, il ne peut s'y substituer pour le débat et l'éventuel avis sur le rapport sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard ainsi que pour la formulation d'observation sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (article 32 du décret).

En cas de saisine, l'avis de l'AFE ou du bureau est réputé favorable en l'absence de réponse dans le délai de cinq semaines (article 33 du décret).

Enfin, chaque conseiller à l'AFE peut déposer une question écrite auprès des membres du Gouvernement sur « *toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis hors de France* » (article 39 du décret).

- **Les moyens et prérogatives des représentants des Français établis hors de France**

S'agissant des moyens d'exercice du mandat de **conseiller consulaire**, le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 :

- rappelle le caractère bénévole du mandat de conseiller consulaire sous réserve du versement d'une indemnité forfaitaire versée semestriellement selon un montant qui varie en fonction des circonscriptions d'élection (articles 19 à 22) ;
- prévoit le versement d'une allocation annuelle pour rembourser à chaque conseiller consulaire l'acquittement d'une « *police d'assurances ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat* » (article 22) ;
- reconnaît, au titre de la formation des conseillers consulaires, leur accès aux « *actions de formation organisées localement et destinées aux personnels diplomatiques et consulaires* » et « *aux didacticiels mis en ligne par le ministère des affaires étrangères* » (article 24) ;
- un droit général à l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission par les ambassadeurs et les chefs de postes consulaires (article 25).

¹ Actuellement, il existe 7 commissions au sein de l'AFE.

Lors de l'examen du projet de décret en septembre 2013, la commission des lois et règlements de l'AFE regrettait « *l'insuffisance du montant d'ores et déjà prévisible de cette indemnité* », jugeant notamment le « *contrôle administratif strict des absences non justifiées* » comme une « *mesure de défiance* ». Elle estimait alors que « *compte tenu [...] du caractère dérisoire du montant des indemnités qui pèsent sur les conseillers, [...] le mandat, loin d'être bénévole, va devenir payant* », n'hésitant pas à évoquer une « *régression démocratique* ».

S'agissant des « *conditions dans lesquelles les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE sont indemnisés des dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat* » que la loi confiait au règlement de préciser, l'article 22 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 recèle une ambiguïté. En effet, il renvoie implicitement le soin à une assurance privée de couvrir ces dommages en prévoyant le versement d'une allocation annuelle pour contracter une police d'assurances. Or, il n'indique pas comment cette disposition s'articule avec l'éventuelle recherche, par un élu ayant connu un préjudice dans le cadre de ses fonctions, de la responsabilité sans faute de l'État. Cette responsabilité est-elle écartée par cette disposition ? Dans le cas contraire, serait-elle invocable uniquement si un élu refuse de s'assurer contre ces dommages ou en toutes circonstances ?

Compte-tenu des moyens mis à la disposition des **conseillers à l'AFE** en leur qualité de conseiller consulaire, le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 n'a prévu que des compléments attachés à l'exercice concomitant du mandat de conseiller à l'AFE. Ces dispositions traduisent la logique du Gouvernement, exprimée lors des débats parlementaires, suivant lequel le mandat de conseil à l'AFE est complémentaire à celui de conseiller consulaire.

Leur est ainsi permis :

- le remboursement forfaitaire des frais de déplacement et de séjour, sur présentation des pièces justificatives (article 34) ;
- le versement d'une allocation annuelle destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance pour couvrir un dommage qui interviendrait dans l'exercice de leurs fonctions (article 34) ;
- une « *formation complémentaire* » à celle de conseiller consulaire, sans autre précision (article 36) ;
- un droit général à l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission par les membres du Gouvernement (article 37).

La mention d'une « *formation complémentaire* » ouverte aux conseillers à l'AFE par rapport à celle reçue comme conseiller consulaire avait été défendue au Sénat, le rapporteur envisageant, lors du débat en séance publique, « *que les conseillers à l'AFE bénéficieront, du fait de leurs déplacements à Paris, de possibilités différentes de celles offertes aux conseillers consulaires* ».

Les **prérogatives des conseillers consulaires** sont également précisées, comme le prévoit l'article 19 de la loi à la suite de l'adoption d'un amendement sénatorial, en séance publique, avec l'avis favorable de la commission des lois. Les conseillers consulaires sont conviés à des manifestations officielles (visites officielles du chef de l'État ou des membres du Gouvernement, des délégations parlementaires, etc.). Ils peuvent également porter un insigne dans les cérémonies publiques et faire usage d'un timbre dans leurs communications et correspondances officielles, ce timbre et cet insigne prenant la forme d'une cocarde tricolore (articles 27 et 28 du décret). Ces prérogatives sont étendues aux conseillers à l'AFE (article 38 du décret).

▪ **Les règles d'élection des instances représentatives des Français établis hors de France et des sénateurs élus à l'étranger**

Le **titre II** rassemble les règles d'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'AFE. Les 24 et 25 mai 2014, 443 conseillers consulaires seront élus, le vote par correspondance électronique étant possible du 14 au 20 mai. Les conseillers à l'AFE seront ainsi élus, à leur tour, au mois de juin 2014.

Le **titre III** fixe les règles d'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France. La moitié des sénateurs de cette circonscription, soit six, sera élue en septembre 2014.

Les modalités d'application de l'ensemble des règles électorales relatives aux conseillers consulaires et aux conseillers à l'AFE sont renvoyées à un décret en Conseil d'État (article 39). De même, contrairement à l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959, il est désormais fait expressément à référence à un décret en Conseil d'État pour déterminer leurs modalités d'application des règles d'élection des sénateurs (article 56).

L'ensemble de ces dispositions électorales est regroupé au sein du **décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France**.

Ce décret reprend l'intention du législateur de rendre, à défaut de codification, plus accessibles les dispositions électorales propres aux élections organisées à l'étranger. À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois du Sénat avait inséré au sein de la loi les dispositions existant antérieurement, pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, au sein de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959. Poursuivant cette logique, le décret réunit les dispositions relatives à l'élection des :

- conseillers consulaires ;
- conseillers à l'AFE ;
- délégués consulaires ;
- sénateurs représentant les Français établis hors de France.

La loi s'attachait à renvoyer, au maximum, aux **dispositions de droit commun issues du code électoral**, ce dont la commission des lois du Sénat s'était félicitée lors de l'examen du projet de loi. Dans le même esprit, la partie réglementaire du code électoral est largement rendue applicable par le décret n° 2014-290 du 4 mars 2014, sous réserve des adaptations nécessaires (articles 3, 9, 12, 14, 20, 22, 25, 27, 30, 33, 35, 38, 39, 40, 50 et 52).

Outre les renvois, le décret reprend dans la mesure du possible les règles de droit commun en matière électorale (listes électorales, déclarations de candidature, présentation des bulletins, remboursement du coût du papier et des frais d'impression, opérations de vote, etc.). Des dispositions réglementaires étaient néanmoins nécessaires pour l'application des règles spécifiques à ces élections, notamment s'agissant des modalités de vote.

- **L'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'AFE**

Les **conseillers consulaires** sont élus au suffrage universel direct, ces derniers élisant à leur tour, dans le délai d'un mois suivant l'élection aux conseils consulaires, les **conseillers à l'AFE** parmi les conseillers consulaires (article 14 de la loi). Élus pour six ans, les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE ne peuvent être élus consécutivement plus de deux fois (article 14 de la loi).

Outre les renvois aux dispositions de droit commun (article 15 de la loi), sont fixés les inéligibilités (articles 16 et 17 de la loi), les délais de convocation des électeurs (article 18 de la loi), les modalités et conditions de dépôt, d'examen et de modification des déclarations de candidature (articles 19 et 20 de la loi) obligeant notamment à la constitution de listes de candidats alternant un candidat de chaque sexe, les modalités d'information des électeurs et la prise en charge financière des frais de propagande (article 21 de la loi), les modalités de vote (article 22 de la loi), le recensement des votes, l'attribution des sièges et la proclamation des résultats (article 23 de la loi) et enfin les règles de financement des campagnes électorales (article 24 de la loi).

S'agissant spécifiquement des conseillers consulaires, des dispositions spéciales déterminent le nombre et la répartition des sièges (article 25 de la loi), le mode de scrutin (article 26 de la loi) qui est majoritaire uninominal pour les circonscriptions ne disposant que d'un siège à pourvoir et de liste à la représentation proportionnelle pour les autres circonscriptions, le remplacement pour les sièges devenus vacants (articles 27 et 28 de la loi) ainsi que les règles relatives à l'organisation des élections partielles (article 29 de la loi). Ces règles sont également prévues spécifiquement pour les conseillers à l'AFE (articles 32 à 36 de la loi) qui sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour avec une répartition des sièges entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (article 26 de la loi).

Les règles de présentation des démissions et de consultation des listes électorales consulaires sont également fixées, de manière symétrique, pour les conseillers consulaires (articles 30 et 31 de la loi) et pour les conseillers à l'AFE (articles 37 et 38 de la loi).

- **L'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France**

S'agissant de l'élection sénatoriale, le collège électoral de ces **sénateurs** comprend les députés, les conseillers consulaires ainsi que des délégués consulaires élus à cet effet (article 44 de la loi). Répondant à un souci d'égalité, le II de l'article 26 de la loi n° 2013-1029 du 22 juillet 2013 a complété ce collège électoral en y intégrant les sénateurs représentant les Français établis hors de France, comme la loi n° 2013-702 du 2 août 2013 l'avait fait pour les sénateurs élus dans le cadre des départements. Cette disposition satisfait ainsi une résolution adoptée, à l'unanimité, en septembre 2013 par l'AFE.

Les **délégués consulaires** sont élus en même temps que les conseillers consulaires, à raison d'un délégué pour 10 000 inscrits au registre des Français de l'étranger au-delà de 10 000 (article 30 de la loi) étant soumis aux mêmes conditions d'éligibilité, d'inéligibilité et d'incompatibilité que les conseillers consulaires (article 31 de la loi). Sont prévues la répartition des sièges entre les listes de candidats une fois que tous les sièges de conseillers consulaires ont été attribués, dans les mêmes conditions et dans l'ordre de chaque liste (article 32 de la loi) et les règles de remplacement des sièges devenus vacants avec, au besoin, le recours à une élection partielle (article 33 de la loi).

Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle (article 45 de la loi) selon les règles de droit commun en matière de dépôt et d'examen des déclarations de candidature (articles 46 et 47 de la loi), de financement des campagnes électorales (article 48 de la loi), d'opérations préparatoires au scrutin (articles 49 et 50 de la loi), de proclamation des résultats (article 52 de la loi), de consultation des listes électorales consulaires (article 54 de la loi) et de poursuite des infractions pénales relatives aux opérations de vote (article 55 de la loi).

De manière générale, ces dispositions relatives aux élections sénatoriales reprennent, sous réserve d'actualisation, l'essentiel des dispositions de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 qui est parallèlement abrogée (article 60 de la loi). Logiquement, sous réserve d'actualisation, ces dispositions réglementaires forment le décalque de celles contenues dans le décret n° 83-734 du 9 août 1983 relatif à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France qui est abrogé par le décret n° 2014-290 du 4 mars 2014.

- **L'information des électeurs et les modalités de vote**

En effet, à l'initiative du sénateur Christian Cointat, la commission des lois du Sénat a prévu, en compensation de la disparition de la propagande sous forme papier au seul bénéfice d'une propagande dématérialisée, une **information minimale des électeurs avant le scrutin**. Cette information a lieu « *par envoi électronique ou, à défaut, par envoi postal* » (article 21 de la loi).

Le pouvoir réglementaire s'est néanmoins borné à rappeler que « *toute information utile à l'électeur pour voter lors du scrutin peut lui être adressée par voie postale ou courrier électronique* » (article 8 du décret), sans préciser dans quel cas la voie postale devait être privilégiée. Dans ces conditions et contrairement à l'intention du législateur, le choix de la voie électronique ou postale relèvera d'une simple décision administrative.

S'agissant des **modalités de vote**, le vote à l'urne (article 51 de la loi) ou par procuration (article 53 de la loi) est autorisé pour l'ensemble de ces élections.

Pour l'élection des conseillers consulaires et des délégués consulaires (article 22 de la loi), sont prévues les dispositions réglementaires (sous-section 4 de la section 4 du chapitre I^{er} du titre I^{er}) mettant en œuvre le **vote par correspondance électronique**.

Il est renvoyé essentiellement aux dispositions réglementaires applicables à l'élection des députés élus par les Français établis hors de France, qui connaît aussi cette modalité de vote. Contrairement à cette dernière élection, le traitement automatisé de données à caractère personnel créé est placé seulement sous l'autorité du ministre des affaires étrangères (articles 14 et 15 du décret) et le bureau de vote électronique ne compte aucun représentant du ministre de l'Intérieur, ni de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'informations (ANSSI) (article 16 du décret).

Dans leur rapport d'information d'avril 2014, les sénateurs Alain Anziani et Antoine Lefèvre préconisaient de renforcer les pouvoirs des membres du bureau de vote électronique et de faciliter la consignation d'observations par les électeurs. La mise en œuvre de cette préconisation conduirait à modifier ces dispositions réglementaires

Enfin, le pouvoir réglementaire a précisé les **modalités du vote par remise en mains propres**, rendu possible pour l'élection des conseillers à l'AFE (article 22 de la loi) et des sénateurs représentant les Français établis hors de France (article 51 de la loi).

Alors que le projet de loi se bornait à prévoir que l'électeur votait « *sous enveloppe fermée, remise en mains propres* » à un fonctionnaire, la commission des lois du Sénat a, tout d'abord, instauré la délivrance d'un récépissé et renvoyé le soin au pouvoir réglementaire de préciser les règles de conservation de l'enveloppe dans des conditions « *de nature à respecter le secret du vote et la sincérité du scrutin* ».

Le Sénat a prolongé cette démarche en introduisant, en séance publique, lors de la remise du pli par l'électeur une procédure analogue à un bureau de vote (passage dans l'isoloir, émargement, etc.) et en permettant la présence de délégués des candidats au bureau de vote comme lors des remises de plis.

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution cette modalité de vote en précisant que le législateur « *s'est borné à renvoyer au décret le soin de définir, dans le respect de ces exigences constitutionnelles, les conditions de l'enregistrement, de la conservation et du transfert du pli au bureau de vote* » et « *qu'ainsi, il n'a pas habilité le pouvoir réglementaire à adopter des dispositions qui mettent en cause les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires ou des instances représentatives des Français établis hors de France* », ne méconnaissant pas l'étendue de sa compétence comme le soutenaient les sénateurs ayant saisi le Conseil constitutionnel.

Respectant la commande constitutionnelle, le pouvoir réglementaire a ainsi prévu que le matériel de vote remis aux électeurs souhaitant voter de manière anticipée se compose d'une enveloppe électorale et d'un « *pli de transmission autocollant et numéroté* » (article 60 du décret).

Plusieurs preuves et moyens de contrôle du vote sont précisées au niveau réglementaire par le décret n° 2014-290 du 4 mars 2014, avec :

- la liste d'émargement lors de la remise du pli sur laquelle l'électeur inscrit lui-même le numéro de son pli et signe en regard de son nom après être passé par l'isoloir (article 62) ;
- le registre des remises de votes en mains propres « *composée de pages numérotées* » et sur lequel sont inscrits par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire le numéro de pli, l'heure de remise et les nom et prénom de l'électeur, contresignés par l'électeur et le fonctionnaire (article 63) ;
- le récépissé remis à l'électeur par le fonctionnaire après son vote et constitué d'un extrait du registre des remises de votes en mains propres (article 63) ;
- le registre central des remises de votes en mains propres permettant, à Paris, l'enregistrement certifié par la signature d'un fonctionnaire des plis reçus.

Après remise du pli, celui-ci est conservé « *dans un lieu sécurisé, sous la responsabilité de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire* » (article 64 du décret) puis, après son transport, dans les mêmes conditions à Paris. Son transport est effectué par un fonctionnaire le remettant en mains propres ou par la valise diplomatique.

À l'ouverture du scrutin à Paris, il est remis au bureau de vote les plis, les listes d'émargement et le registre central (article 66 du décret). Ces documents sont conservés jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux ou, en cas de recours, jusqu'à la décision définitive (article 67 du décret).

Cette loi est d'application directe.

- Loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs

Modifiant le mode de scrutin pour l'élection des sénateurs à compter du prochain renouvellement partiel, la loi n° 2013-702 du 2 août 2013 a été adoptée définitivement en première lecture par l'Assemblée nationale qui n'a pas modifié le texte établi par le Sénat et a ainsi respecté la tradition républicaine voulant qu'une assemblée parlementaire observe une certaine réserve sur le mode d'élection des membres de l'autre assemblée.

Tout d'abord, le **mode de scrutin applicable** est modifié, le scrutin de liste à la représentation proportionnelle étant rétabli dans les départements comptant trois sièges de sénateurs (article 13) tandis que le scrutin uninominal majoritaire serait réservé aux départements élisant au plus deux sénateurs (article 12).

En outre, les communes les plus peuplées disposent d'une représentation accrue au sein du collège électoral car les **délégués supplémentaires désignés par les conseils municipaux des communes de plus de 30 000 habitants** sont élus à raison d'un par tranche de 800 habitants au-delà de ce seuil et non plus par tranche de 1 000 habitants (article 7).

À l'initiative du Sénat, la réforme du mode de scrutin a été complétée par la fixation de la **date de clôture des dépôts de candidature au premier tour** de l'élection au troisième vendredi précédent le scrutin et non plus au deuxième vendredi (article 14) et **l'obligation d'avoir été candidat au premier tour pour se présenter au second tour** de l'élection en cas de scrutin majoritaire (article 11).

Pour favoriser **l'égal accès des hommes et des femmes à un mandat électoral ou à une fonction élective**, le Sénat a introduit l'obligation de présenter des listes comportant autant de femmes que d'hommes lors de la désignation des délégués supplémentaires par les communes d'au moins 1000 habitants (article 4) ainsi que l'obligation pour le candidat titulaire, en cas de scrutin uninominal majoritaire, de désigner un remplaçant de sexe différent (article 10).

En outre, le Sénat a conféré aux **sénateurs** la qualité de **membre du collège électoral pour l'élection des sénateurs** au sein de chaque département (article 2) en opérant les coordinations nécessaires pour prévoir :

- la possibilité pour eux de donner procuration à un autre membre du collège électoral en cas d'empêchement majeur (article 3)
- la désignation d'un représentant lorsqu'ils sont électeurs de droit au titre d'un autre mandat (articles 5 et 6) ;
- l'interdiction pour eux d'être désignés comme délégué supplémentaire par un conseil municipal (article 6).

Enfin, le Sénat a prévu que les **délégués désignés par le conseil municipal au titre d'une section électorale** seraient prioritairement choisis parmi les conseillers municipaux élus au sein de cette section et seulement, à défaut, parmi les électeurs de la section électorale (article 8) et que les **communes déléguées, anciennement communes associées**, conserveraient le mode de calcul du nombre de délégués dont elles bénéficiaient en qualité de commune associée et qui leur est plus favorable (article 9).

La loi n° 2013-702 du 2 août 2013 ne renvoie expressément à **aucune mesure réglementaire d'application. Cette loi est donc d'application directe.**

À la suite des modifications législatives intervenues, le pouvoir réglementaire devra cependant actualiser les dispositions réglementaires comprises au sein du titre Ier du livre deuxième du code électoral, notamment pour prendre en compte :

- l'abaissement de 4 à 3 du nombre de sièges de sénateurs élus au sein département impliquant le basculement du scrutin majoritaire au scrutin à la représentation proportionnelle (article R. 169 du code électoral) ;
- l'intégration des sénateurs au sein du collège électoral (articles R. 130-1, R. 134, R. 162 et R. 164-1 du code électoral).
- la mention du sexe des candidats présentés pour la désignation par les conseils municipaux des communes d'au moins 1000 habitants (article R. 137 du code électoral).

Sans que cette modification ne soit rendue obligatoire par cette loi, le pouvoir réglementaire pourrait tirer les conséquences de l'avancement du délai de clôture des dépôts de candidature pour le premier tour en avançant d'autant celui d'ouverture des dépôts de ces candidatures (article R. 153 du code électoral) et celui de publication des candidatures enregistrées (article R. 152 du même code).

L'ensemble de ces modifications réglementaires relèvent d'un décret en Conseil d'État en application de l'article L. 326 du code électoral.

- LOI n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France

La loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, a transposé trois directives européennes, deux décisions-cadres du Conseil, une décision du Conseil et a intégré en droit français quatre conventions internationales ainsi qu'un accord entre l'Union européenne et la République d'Islande et le royaume de Norvège. Enfin, cette loi a abrogé le délit d'offense au chef de l'État pour prendre en compte un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme et a créé un nouveau crime de réduction en esclavage.

La loi ne prévoyait pas expressément de mesure d'application mais deux mesures nécessaires ont été prises : un décret en application de l'article 4, qui transpose la directive n° 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales et un arrêté, en application de l'article 20.

- Pour l'application de l'article 4 :

L'article 4 modifie l'article préliminaire du code de procédure pénale pour y rappeler de manière générale le droit pour toute personne suspectée ou poursuivie ne comprenant pas le français à bénéficier d'un interprète, y compris pour les entretiens avec son avocat ayant un lien direct avec la procédure, et le droit à la traduction des pièces essentielles à l'exercice de la défense.

L'article 4 crée aussi un nouvel article dans le code de procédure pénale, l'article 803-5, qui précise les modalités d'application du droit reconnu à l'article préliminaire du code de procédure pénale. Il y est précisé qu'en cas de doute, l'autorité vérifie que la personne qui comparait devant elle comprend la langue française. Il est précisé aussi que la traduction des « *pièces essentielles* » mentionnées à l'article préliminaire peut être orale.

Le décret n° 2013-958 du 25 octobre 2013 portant application des dispositions de l'article préliminaire et de l'article 803-5 du code de procédure pénale relatives au droit à l'interprétation et à la traduction a un double objet : c'est une mesure d'application de l'article 4 mais le décret parachève aussi la transposition de la directive.

Le décret définit d'abord la notion d'entretien avec l'avocat « *en lien direct avec tout interrogatoire ou toute audience* » pour lesquels la personne mise en cause ou poursuivie peut bénéficier d'un interprète.

Comme le prévoit la directive, le décret précise aussi que l'assistance d'un interprète peut se faire par un moyen de télécommunication. Enfin, le décret prévoit que les dispositions de l'article 4 comme du décret s'appliquent aussi pour les personnes présentant des troubles de la parole ou de l'audition.

Le décret a également défini la nature des « *documents essentiels à l'exercice de la défense ou au caractère équitable du procès* » devant être traduits.

Le décret a précisé enfin que la traduction peut être orale et peut ne porter que sur les passages pertinents pour permettre à la personne d'avoir connaissance des faits qui lui sont reprochés, ces passages étant définis selon les cas par le procureur de la République, par le juge d'instruction ou par la juridiction de jugement. Le décret dispose que la traduction doit avoir lieu dans « *un délai raisonnable* », variable selon la difficulté de la traduction, liée notamment au nombre de documents.

Le décret a enfin précisé les modalités de désignation de l'interprète ou du traducteur afin d'assouplir le régime de leur désignation, tout en maintenant le principe de la confidentialité de l'interprétation et des traductions.

La circulaire du 31 octobre 2013 relative à la présentation des dispositions de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 et du décret n° 2013-958 du 25 octobre 2013 relatives à la mise en œuvre du droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales a ensuite présenté le dispositif créé.

Les conséquences matérielles et financières liées à la présence d'un interprète ainsi qu'à la traduction des pièces sont importantes : les interprètes-traducteurs sont souvent déjà fortement sollicités et ils sont parfois rémunérés avec beaucoup de retard.

Les risques de difficultés pratiques d'application de l'article 4 de la loi sont donc réels.

En conséquence, un groupe de travail a été rapidement constitué au sein du ministère de la Justice afin d'élaborer un guide pratique relatif à la mise en œuvre de ces dispositions, à la destination des juridictions. Ce guide est actuellement en phase d'achèvement.

La principale difficulté identifiée a trait à la compatibilité entre les obligations posées et les délais applicables, ceux-ci pouvant être parfois très courts dans un certain nombre de procédures, alors même que l'obligation de traduction des documents peut s'avérer longue et compliquée.

Les difficultés éventuelles d'application ont donc fait l'objet d'un traitement attentif du ministère de la justice, qui devrait permettre aux dispositions de l'article 4 de s'appliquer effectivement.

- Pour l'application de l'article 20 :

À l'article 20, le Gouvernement a introduit par la voie d'un amendement adopté en séance publique lors du vote des conclusions de la commission mixte paritaire, des dispositions modifiant les articles L. 317-8 et L. 317-9 du code de la sécurité intérieure.

En effet, à la suite du vote de la loi du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif, entrant en vigueur le 6 septembre 2013, les dispositions réprimant le port ou le transport d'une arme relevant alors de la 6^{ème} catégorie avaient été supprimées. En effet, le délit de port ou de transport d'armes de catégorie D n'aurait concerné que les armes de catégorie D « *soumises à enregistrement* », autorisant ainsi le port ou le transport d'armes de catégorie D non soumises à enregistrement, ce que sont les armes blanches, par exemple.

L'amendement du Gouvernement a donc rétabli l'incrimination en prévoyant que le port ou le transport d'armes de catégorie D est un délit lorsque ces armes ne présentent pas une faible dangerosité, auquel cas, c'est une simple contravention. L'article 20 renvoie à un arrêté la définition des armes de catégorie D présentant une faible dangerosité, ce qui a été effectué par l'arrêté du 30 août 2013 pris en application des articles L. 317-8 et L. 317-9 du code de la sécurité intérieure et de l'article 173 du décret n° 2013-700 du 30 juillet 2013 modifié.

La loi peut donc être considérée comme étant d'application directe, sous réserve de l'observation formulée pour l'application de l'article 4, portant davantage sur les contraintes matérielles et financières pouvant en rendre l'application difficile, cette difficulté ayant été toutefois prise en compte par le ministère de la Justice.

- Loi n° 2013-713 du 5 août 2013 fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de paris

L'article 30 de la 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, a procédé à une nouvelle répartition des sièges de conseiller de Paris pour tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis son établissement en 1982. Il maintient le principe alors retenu d'une représentation minimale de chaque arrondissement fixée à trois sièges.

Le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution cet article 30 et le tableau annexé, ainsi que le tableau n° 2 annexé au code électoral, c'est-à-dire le tableau réformé et le tableau en vigueur. Le Conseil a estimé que la répartition proposée, tout comme celle en vigueur, ne respectaient pas le principe d'égalité devant le suffrage et s'écarterait du quotient moyen constaté par siège pour trois arrondissements (les I^{er}, II^{ème} et IV^{ème} arrondissements), dans une mesure manifestement disproportionnée.

En vue des élections municipales de mars 2014, il apparaissait urgent que le législateur se ressaisisse de cette question. Aussi, à l'initiative de M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois, le Parlement a adopté une nouvelle répartition des conseillers de Paris prenant en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Reprenant le découpage adopté en 1982 du territoire de la capitale en vingt secteurs correspondant, chacun, à un arrondissement, le nouveau tableau fixé par la loi n° 2013-713 du 5 août 2013 abandonne le principe d'une représentation minimale de trois sièges pour chaque arrondissement tout en conservant le scrutin proportionnel à la plus forte moyenne avec prime majoritaire.

La seconde novation, liée à la première, est l'assouplissement des modalités de constitution des conseils d'arrondissement : désormais, le maire et l'ensemble des adjoints d'arrondissement pourront être choisis parmi les conseillers d'arrondissement. Cette modification s'appliquera également à Lyon et à Marseille.

La loi n° 2013-713 du 5 août 2013 fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris est d'application directe. Elle s'est appliquée lors des dernières élections municipales de mars 2014.

2. Quatre lois ont été pleinement mises en application avant le 31 mars 2014

- Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France

Adoptée définitivement par le Sénat en nouvelle lecture, la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 réforme entièrement la composition, l'organisation et le fonctionnement des instances représentatives des Français établis hors de France en instaurant des conseils consulaires et en renouvelant l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) (article 1^{er}). Il consacre également au niveau législatif le rôle spécifique des associations représentatives au niveau national des Français établis hors du territoire national (article 2).

Selon la structure du texte établie par la commission des lois du Sénat, la loi comporte des dispositions statutaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de ces instances (titre 1^{er}) ainsi que des dispositions électorales fixant les modalités de désignation de leurs membres (titres II et III). Le pouvoir réglementaire a repris cette distinction en édictant deux décrets.

À l'occasion de l'examen parlementaire au Sénat, un amendement visant à recueillir l'avis de l'AFE sur les projets de décret avait été rejeté à la demande du Gouvernement. Le rapporteur avait cependant souligné que « *l'actuelle assemblée et la nouvelle seront toutes les deux libres de se saisir de cette question et de faire des propositions* », ne doutant pas « *que l'Assemblée des Français de l'étranger, qui pourra encore se réunir au mois de septembre, travaillera sur le sujet pour formuler un certain nombre de propositions* ».

Lors de sa 19^{ème} session entre le 9 et le 14 septembre 2013, le projet de décret relatif au fonctionnement des instances a été présenté devant la commission des lois et règlements de l'AFE qui a émis des avis relativement critiques sur son contenu, donnant lieu à une résolution adoptée par 97 voix contre 5 avec 15 abstentions. En l'absence du projet de décret sur les dispositions électorales, elle a également émis trois autres résolutions moins précises sur les nouvelles règles électorales.

▪ **Les règles d'organisation et de fonctionnement des instances représentatives des Français établis hors de France**

Le **titre I** fixe les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des conseils consulaires (chapitre I^{er}) et de l'AFE (chapitre II).

La loi admet un **rôle consultatif facultatif** sur les sujets intéressant les Français expatriés aux conseils consulaires (article 3) et à l'AFE (articles 10, 11 et 12).

La loi fixe également les règles essentielles en matière d'organisation et de fonctionnement de ces instances : délai de tenue de la réunion constitutive (articles 4 et 6), mode de désignation du vice-président du conseil consulaire ainsi que du président et du bureau de l'AFE (articles 3 et 8), consécration du règlement intérieur de l'AFE (article 8), règles de convocation de l'AFE et nombre de réunions annuelles obligatoires (article 9).

Si l'article 34 de la Constitution, à la différence des assemblées locales, prévoit la compétence du législateur seulement pour « *le régime électoral [...] des instances représentatives des Français établis hors de France* » et non pour les conditions d'exercice du mandats de leurs membres, le Sénat a estimé qu'il lui appartenait de fixer les règles générales d'organisation et de fonctionnement de ces instances démocratiquement élues. Le législateur a néanmoins renvoyé le soin à un décret en Conseil d'État de fixer les modalités d'application des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de ces instances (articles 5 et 13).

Ce faisant, le législateur a orienté l'édiction de ces mesures d'application en obligeant le pouvoir réglementaire à déterminer :

- le montant, les conditions et les modalités de versement des indemnités forfaitaires dont les conseillers consulaires bénéficient au titre de leur mandat ;
- le montant, les conditions et les modalités de versement des remboursements forfaitaires auxquels les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE peuvent prétendre au titre de leur mandat ;
- les conditions dans lesquelles les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE sont indemnisés des dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat ;
- les conditions dans lesquelles les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE exercent leur droit à la formation au titre de leur mandat ;
- les prérogatives individuelles dont les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE disposent au titre de leur mandat.

En outre, un décret en Conseil d'État est chargé, de manière générale, de déterminer les attributions, l'organisation et le fonctionnement des conseils consulaires ainsi que les conditions dans lesquelles le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté, créer des conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires.

Ces règles sont désormais fixées par le **décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.**

- **Les conseils consulaires**

- *La compétence du conseil consulaire*

Pour les conseils consulaires, le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 indique que les **attributions consultatives** portent sur :

- celles énoncées par l'article 3 de la loi ;
- les projets et demandes de subvention aux organismes locaux d'entraide et de solidarité ainsi que d'attribution d'allocations ou de secours aux Français âgés, handicapés ou indigents de la circonscription ;
- toute proposition tendant à améliorer la situation professionnelle des Français de la circonscription et leur réinsertion en France ;
- des projets de répartition des crédits et moyens destinés à favoriser l'emploi et la formation professionnelle des Français de la circonscription.

En outre, le même décret prévoit une **compétence décisionnelle** pour les conseils consulaires :

- en matière d'aide aux Français expatriés pour acquitter leur cotisation au régime social des Français de l'étranger (art. D. 766-3 du code de la sécurité sociale) ;
- en matière d'attribution des bourses scolaires accordées par l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (art. D. 531-45 du code de l'éducation) ;

Enfin, le décret prévoit l'**information** du conseil consulaire :

- sur l'implantation locale des entreprises françaises ou de leurs filiales et leur activité ;
- des dispositions d'aides prévus par la législation et la réglementation françaises ;
- la situation locale et des risques spécifiques auxquels pourrait être exposée la communauté française ainsi que du plan de sécurité de l'ambassade ou du poste consulaire sous réserve des secrets protégés par la loi ;
- la tenue des journées défense et citoyenneté au sein de la circonscription.

Dans sa résolution de septembre 2013, l'AFE avait souhaité ajouter ce dernier point car il lui paraissait important de mentionner la jeunesse française à l'étranger.

Le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 précise également que le **rapport annuel de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire** « *sur la situation de la circonscription consulaire et faisant l'état des lieux des actions menées dans les domaines de compétences du conseil consulaire* » donne lieu à un débat et, éventuellement, d'un avis. Dans ce cas, seuls les conseillers consulaires votent. Cette procédure établit ainsi au niveau réglementaire pour les conseils consulaires celle prévue au niveau législatif pour l'AFE puisque le rapport annuel sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard donne lieu à débat au sein de l'AFE et, éventuellement, à avis de sa part.

- *La composition du conseil consulaire*

Selon le sujet, le conseil consulaire se réunit selon une composition différente même si des membres de droit siègeront dans l'ensemble des formations (article 7 du décret). Les différentes formations peuvent se succéder au cours d'une même réunion (article 17 du décret). Ces formations comprennent des représentants des associations représentatives des Français de l'étranger reconnues d'utilité publique désignés par le président du conseil consulaire, cette participation ayant été souhaitée par plusieurs sénateurs lors des travaux parlementaires.

L'article 3 de la loi du 22 juillet 2013 prévoit que « *les conseillers consulaires sont membres de droit du ou des conseils consulaires constitués dans la circonscription électorale dans le ressort de laquelle ils ont été élus* » et attribue la présidence à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire. Le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 a prévu que les conseillers consulaires et le président, membres dont la présence est prévue directement par la loi, ont seuls voix délibérative. La seule exception porte sur les attributions relatives à l'enseignement français à l'étranger pour lesquelles d'autres membres pourront participer au vote.

Conformément à l'intention du législateur, **les membres élus du conseil consulaire bénéficient donc d'un statut particulier** correspondant à la légitimité démocratique dont ils sont investis. En septembre 2013, l'AFE avait souhaité la suppression de la voix délibérative conférée aux membres non élus pour la compétence éducative ; la version finale du décret la maintient néanmoins.

Les membres ne disposant que d'une voix consultative dans les différentes formations sont précisés par l'article 7 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

Il est cependant à noter que lorsque le conseiller consulaire ne compte qu'un seul conseiller consulaire, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, ayant voix délibérative, aura systématiquement gain de cause puisqu'en cas d'égalité des voix, il est prévu que le président du conseil consulaire a voix prépondérante (article 14 du décret).

Enfin, le président du conseil consulaire peut, après consultation des conseillers consulaires ou sur leur proposition, convier à participer des « *personnes susceptibles d'éclairer les débats du conseil consulaire* » sans voix délibérative.

Dans son rapport, le rapporteur de la commission des lois du Sénat estimait indispensable de procéder à « *une revue des dispositions réglementaires pour prendre compte la création des conseils consulaires* », faisant explicitement référence, à titre d'exemple, à l'article 24 du décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 qui fixe le mode de désignation des commissions administratives pour l'établissement de la liste électorale consulaire. L'article 68 du décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 donne satisfaction à cette demande en confiant aux conseils consulaires l'avis sur les propositions de membres formulées avant leur désignation par l'AFE, appelés à siéger dans ces commissions.

- *Le fonctionnement du conseil consulaire*

De manière générale, dans sa résolution de septembre 2013, l'AFE regrettait le « *manque de précision* » et la « *complexité du décret* », ouvrant la voie, selon elle, à ce qu'« *à l'instar de l'AFE les conseils consulaires devront se doter d'un règlement intérieur* ».

Comme la loi le prévoit pour l'AFE, chaque conseil consulaire doit se réunir au moins deux fois par an (article 9 du décret) ; le pouvoir réglementaire a donc suivi la logique du législateur. L'ordre du jour est fixé par le président, toute demande d'inscription émanant d'au moins la moitié des conseillers consulaires étant de droit si elle entre dans la compétence du conseil consulaire (article 9 de décret). En l'absence d'avis exprès dans le délai de sept jours à compter de sa saisine, l'avis est réputé rendu (article 15 du décret).

Il est simplement prévu que le président du conseil consulaire est « assisté » par le **vice-président** qui est élu par et parmi les conseillers consulaires (article 10 du décret). Cette disposition suggère, contrairement aux souhaits de plusieurs parlementaires, que le vice-président ne détiendrait aucune prérogative particulière. D'ailleurs, l'AFE a vivement critiqué cette disposition dans sa résolution de septembre 2013, souhaitant au minimum que l'ordre du jour soit fixé « *en concertation avec le vice-président* ».

À la différence de l'AFE, le conseil consulaire ne peut valablement délibérer que si au moins la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents (article 13 du décret). Les votes sont acquis à la majorité des membres présents et représentés, un membre pouvant détenir un mandat (articles 12 et 14 du décret). Les votes ont lieu à main levée ou, sur demande d'au moins un membre ayant voix délibérative, à bulletin secret (article 14 du décret).

Un membre peut, avec l'accord du président, participer aux débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle (article 12). Les réunions peuvent également, en cas d'urgence, être organisées par un « *moyen approprié permettant l'identification et la participation effective des membres de la délibération collégiale* » (article 12 du décret). Les contraintes matérielles particulières nées de la dispersion géographique des membres sont ainsi prises en compte.

Le procès-verbal, dressé par un secrétaire désigné par le président, rend compte des présences, de l'ordre du jour et du sens des avis ainsi que, sur demande d'un conseiller consulaire, de son désaccord avec l'avis rendu (article 16 du décret). Dans sa résolution de septembre 2013, l'AFE estimait positif le fait que les conseillers à l'AFE puissent accéder sur internet à ces comptes rendus même si elle marquait sa préférence pour la **participation ponctuelle des conseillers à l'AFE aux conseils consulaires** de leur circonscription d'élection. Or, cette faculté a été rejetée lors des débats parlementaires et n'a pas été retenue par le pouvoir réglementaire.

Tout membre qui a un intérêt ou dont la personne morale qu'il représente a un intérêt dans l'affaire soumise au conseil consulaire ne doit pas prendre part au vote. Cette disposition reprend au niveau réglementaire une obligation comparable pour les membres du Gouvernement, les élus nationaux et locaux et les agents publics prévue à l'article 2 de la loi n° 2011-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

- *L'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)*

L'organisation et le fonctionnement de l'AFE sont précisés par un **règlement intérieur** élaboré par l'AFE dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État (article 8 et 13 de la loi). Ces conditions sont énoncées par les dispositions du titre II du décret n° 2014-144 du 18 février 2014. Contrairement aux conseils consulaires, seules les dispositions essentielles sont fixées par décret, les autres règles ayant vocation à relever du règlement intérieur prévu par la loi.

L'élection du président et du bureau de l'AFE est prévue dès la première réunion qui doit avoir lieu dans les 4 mois suivant l'élection des conseillers à l'AFE (articles 6 et 7 de la loi).

Le président et les deux vice-présidents sont élus à la majorité absolue des membres ou, en cas de troisième tour, à la majorité relative, l'élection se faisant alors au bénéfice de l'âge en cas d'égalité (articles 30 et 32 du décret). Outre le président et les deux vice-présidents, le bureau est composé de six conseillers à l'AFE élus selon un mode de scrutin qui n'est pas précisé au niveau décrétoal.

L'AFE peut constituer jusqu'à six commissions en son sein¹ (article 31 du décret). Contrairement aux conseils consulaires, aucune condition de quorum n'est exigée pour la réunion des différents organes (article 3 du décret).

Conformément au 5° de l'article 13 de la loi, le **bureau** est habilité à exercer les fonctions de l'AFE pour réaliser des études et adopter des avis, des résolutions et des motions sur son initiative ou sur saisine. En revanche, il ne peut s'y substituer pour le débat et l'éventuel avis sur le rapport sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard ainsi que pour la formulation d'observation sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (article 32 du décret).

En cas de saisine, l'avis de l'AFE ou du bureau est réputé favorable en l'absence de réponse dans le délai de cinq semaines (article 33 du décret).

Enfin, chaque conseiller à l'AFE peut déposer une question écrite auprès des membres du Gouvernement sur « *toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis hors de France* » (article 39 du décret).

¹ Actuellement, il existe 7 commissions au sein de l'AFE.

- **Les moyens et prérogatives des représentants des Français établis hors de France**

S'agissant des moyens d'exercice du mandat de **conseiller consulaire**, le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 :

- rappelle le caractère bénévole du mandat de conseiller consulaire sous réserve du versement d'une indemnité forfaitaire versée semestriellement selon un montant qui varie en fonction des circonscriptions d'élection (articles 19 à 22) ;
- prévoit le versement d'une allocation annuelle pour rembourser à chaque conseiller consulaire l'acquittement d'une « *police d'assurances ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat* » (article 22) ;
- reconnaît, au titre de la formation des conseillers consulaires, leur accès aux « *actions de formation organisées localement et destinées aux personnels diplomatiques et consulaires* » et « *aux didacticiels mis en ligne par le ministère des affaires étrangères* » (article 24) ;
- un droit général à l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission par les ambassadeurs et les chefs de postes consulaires (article 25).

Lors de l'examen du projet de décret en septembre 2013, la commission des lois et règlements de l'AFE regrettait « *l'insuffisance du montant d'ores et déjà prévisible de cette indemnité* », jugeant notamment le « *contrôle administratif strict des absences non justifiées* » comme une « *mesure de défiance* ». Elle estimait alors que « *compte tenu [...] du caractère dérisoire du montant des indemnités qui pèsent sur les conseillers, [...] le mandat, loin d'être bénévole, va devenir payant* », n'hésitant pas à évoquer une « *régression démocratique* ».

S'agissant des « *conditions dans lesquelles les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE sont indemnisés des dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat* » que la loi confiait au règlement de préciser, l'article 22 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 recèle une ambiguïté. En effet, il renvoie implicitement le soin à une assurance privée de couvrir ces dommages en prévoyant le versement d'une allocation annuelle pour contracter une police d'assurances. Or, il n'indique pas comment cette disposition s'articule avec l'éventuelle recherche, par un élu ayant connu un préjudice dans le cadre de ses fonctions, de la responsabilité sans faute de l'État. Cette responsabilité est-elle écartée par cette disposition ? Dans le cas contraire, serait-elle invocable uniquement si un élu refuse de s'assurer contre ces dommages ou en toutes circonstances ?

Compte-tenu des moyens mis à la disposition des **conseillers à l'AFE** en leur qualité de conseiller consulaire, le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 n'a prévu que des compléments attachés à l'exercice concomitant du mandat de conseiller à l'AFE.

Ces dispositions traduisent la logique du Gouvernement, exprimée lors des débats parlementaires, suivant lequel le mandat de conseil à l'AFE est complémentaire à celui de conseiller consulaire.

Leur est ainsi permis :

- le remboursement forfaitaire des frais de déplacement et de séjour, sur présentation des pièces justificatives (article 34) ;
- le versement d'une allocation annuelle destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance pour couvrir un dommage qui interviendrait dans l'exercice de leurs fonctions (article 34) ;
- une « *formation complémentaire* » à celle de conseiller consulaire, sans autre précision (article 36) ;
- un droit général à l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission par les membres du Gouvernement (article 37).

La mention d'une « *formation complémentaire* » ouverte aux conseillers à l'AFE par rapport à celle reçue comme conseiller consulaire avait été défendue au Sénat, le rapporteur envisageant, lors du débat en séance publique, « *que les conseillers à l'AFE bénéficieront, du fait de leurs déplacements à Paris, de possibilités différentes de celles offertes aux conseillers consulaires* ».

Les **prérogatives des conseillers consulaires** sont également précisées, comme le prévoit l'article 19 de la loi à la suite de l'adoption d'un amendement sénatorial, en séance publique, avec l'avis favorable de la commission des lois. Les conseillers consulaires sont conviés à des manifestations officielles (visites officielles du chef de l'État ou des membres du Gouvernement, des délégations parlementaires, etc.). Ils peuvent également porter un insigne dans les cérémonies publiques et faire usage d'un timbre dans leurs communications et correspondances officielles, ce timbre et cet insigne prenant la forme d'une cocarde tricolore (articles 27 et 28 du décret). Ces prérogatives sont étendues aux conseillers à l'AFE (article 38 du décret).

▪ **Les règles d'élection des instances représentatives des Français établis hors de France et des sénateurs élus à l'étranger**

Le **titre II** rassemble les règles d'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'AFE. Les 24 et 25 mai 2014, 443 conseillers consulaires seront élus, le vote par correspondance électronique étant possible du 14 au 20 mai. Les conseillers à l'AFE seront ainsi élus, à leur tour, au mois de juin 2014.

Le **titre III** fixe les règles d'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France. La moitié des sénateurs de cette circonscription, soit six, sera élue en septembre 2014.

Les modalités d'application de l'ensemble des règles électorales relatives aux conseillers consulaires et aux conseillers à l'AFE sont renvoyées à un décret en Conseil d'État (article 39). De même, contrairement à l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959, il est désormais fait expressément à référence à un décret en Conseil d'État pour déterminer leurs modalités d'application des règles d'élection des sénateurs (article 56).

L'ensemble de ces dispositions électorales est regroupé au sein du **décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France**.

Ce décret reprend l'intention du législateur de rendre, à défaut de codification, plus accessibles les dispositions électorales propres aux élections organisées à l'étranger. À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois du Sénat avait inséré au sein de la loi les dispositions existant antérieurement, pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, au sein de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959. Poursuivant cette logique, le décret réunit les dispositions relatives à l'élection des :

- conseillers consulaires ;
- conseillers à l'AFE ;
- délégués consulaires ;
- sénateurs représentant les Français établis hors de France.

La loi s'attachait à renvoyer, au maximum, aux **dispositions de droit commun issues du code électoral**, ce dont la commission des lois du Sénat s'était félicitée lors de l'examen du projet de loi. Dans le même esprit, la partie réglementaire du code électoral est largement rendue applicable par le décret n° 2014-290 du 4 mars 2014, sous réserve des adaptations nécessaires (articles 3, 9, 12, 14, 20, 22, 25, 27, 30, 33, 35, 38, 39, 40, 50 et 52).

Outre les renvois, le décret reprend dans la mesure du possible les règles de droit commun en matière électorale (listes électorales, déclarations de candidature, présentation des bulletins, remboursement du coût du papier et des frais d'impression, opérations de vote, etc.). Des dispositions réglementaires étaient néanmoins nécessaires pour l'application des règles spécifiques à ces élections, notamment s'agissant des modalités de vote.

- **L'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'AFE**

Les **conseillers consulaires** sont élus au suffrage universel direct, ces derniers élisant à leur tour, dans le délai d'un mois suivant l'élection aux conseils consulaires, les **conseillers à l'AFE** parmi les conseillers consulaires (article 14 de la loi). Élus pour six ans, les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE ne peuvent être élus consécutivement plus de deux fois (article 14 de la loi).

Outre les renvois aux dispositions de droit commun (article 15 de la loi), sont fixés les inéligibilités (articles 16 et 17 de la loi), les délais de convocation des électeurs (article 18 de la loi), les modalités et conditions de dépôt, d'examen et de modification des déclarations de candidature (articles 19 et 20 de la loi) obligeant notamment à la constitution de listes de candidats alternant un candidat de chaque sexe, les modalités d'information des électeurs et la prise en charge financière des frais de propagande (article 21 de la loi), les modalités de vote (article 22 de la loi), le recensement des votes, l'attribution des sièges et la proclamation des résultats (article 23 de la loi) et enfin les règles de financement des campagnes électorales (article 24 de la loi).

S'agissant spécifiquement des conseillers consulaires, des dispositions spéciales déterminent le nombre et la répartition des sièges (article 25 de la loi), le mode de scrutin (article 26 de la loi) qui est majoritaire uninominal pour les circonscriptions ne disposant que d'un siège à pourvoir et de liste à la représentation proportionnelle pour les autres circonscriptions, le remplacement pour les sièges devenus vacants (articles 27 et 28 de la loi) ainsi que les règles relatives à l'organisation des élections partielles (article 29 de la loi). Ces règles sont également prévues spécifiquement pour les conseillers à l'AFE (articles 32 à 36 de la loi) qui sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour avec une répartition des sièges entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (article 26 de la loi).

Les règles de présentation des démissions et de consultation des listes électorales consulaires sont également fixées, de manière symétrique, pour les conseillers consulaires (articles 30 et 31 de la loi) et pour les conseillers à l'AFE (articles 37 et 38 de la loi).

- **L'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France**

S'agissant de l'élection sénatoriale, le collège électoral de ces **sénateurs** comprend les députés, les conseillers consulaires ainsi que des délégués consulaires élus à cet effet (article 44 de la loi). Répondant à un souci d'égalité, le II de l'article 26 de la loi n° 2013-1029 du 22 juillet 2013 a complété ce collège électoral en y intégrant les sénateurs représentant les Français établis hors de France, comme la loi n° 2013-702 du 2 août 2013 l'avait fait pour les sénateurs élus dans le cadre des départements. Cette disposition satisfait ainsi une résolution adoptée, à l'unanimité, en septembre 2013 par l'AFE.

Les **délégués consulaires** sont élus en même temps que les conseillers consulaires, à raison d'un délégué pour 10 000 inscrits au registre des Français de l'étranger au-delà de 10 000 (article 30 de la loi) étant soumis aux mêmes conditions d'éligibilité, d'inéligibilité et d'incompatibilité que les conseillers consulaires (article 31 de la loi). Sont prévues la répartition des sièges entre les listes de candidats une fois que tous les sièges de conseillers consulaires ont été attribués, dans les mêmes conditions et dans l'ordre de chaque liste (article 32 de la loi) et les règles de remplacement des sièges devenus vacants avec, au besoin, le recours à une élection partielle (article 33 de la loi).

Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle (article 45 de la loi) selon les règles de droit commun en matière de dépôt et d'examen des déclarations de candidature (articles 46 et 47 de la loi), de financement des campagnes électorales (article 48 de la loi), d'opérations préparatoires au scrutin (articles 49 et 50 de la loi), de proclamation des résultats (article 52 de la loi), de consultation des listes électorales consulaires (article 54 de la loi) et de poursuite des infractions pénales relatives aux opérations de vote (article 55 de la loi).

De manière générale, ces dispositions relatives aux élections sénatoriales reprennent, sous réserve d'actualisation, l'essentiel des dispositions de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 qui est parallèlement abrogée (article 60 de la loi). Logiquement, sous réserve d'actualisation, ces dispositions réglementaires forment le décalque de celles contenues dans le décret n° 83-734 du 9 août 1983 relatif à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France qui est abrogé par le décret n° 2014-290 du 4 mars 2014.

- **L'information des électeurs et les modalités de vote**

En effet, à l'initiative du sénateur Christian Cointat, la commission des lois du Sénat a prévu, en compensation de la disparition de la propagande sous forme papier au seul bénéfice d'une propagande dématérialisée, une **information minimale des électeurs avant le scrutin**. Cette information a lieu « *par envoi électronique ou, à défaut, par envoi postal* » (article 21 de la loi).

Le pouvoir réglementaire s'est néanmoins borné à rappeler que « *toute information utile à l'électeur pour voter lors du scrutin peut lui être adressée par voie postale ou courrier électronique* » (article 8 du décret), sans préciser dans quel cas la voie postale devait être privilégiée. Dans ces conditions et contrairement à l'intention du législateur, le choix de la voie électronique ou postale relèvera d'une simple décision administrative.

S'agissant des **modalités de vote**, le vote à l'urne (article 51 de la loi) ou par procuration (article 53 de la loi) est autorisé pour l'ensemble de ces élections.

Pour l'élection des conseillers consulaires et des délégués consulaires (article 22 de la loi), sont prévues les dispositions réglementaires (sous-section 4 de la section 4 du chapitre I^{er} du titre I^{er}) mettant en œuvre le **vote par correspondance électronique**.

Il est renvoyé essentiellement aux dispositions réglementaires applicables à l'élection des députés élus par les Français établis hors de France, qui connaît aussi cette modalité de vote. Contrairement à cette dernière élection, le traitement automatisé de données à caractère personnel créé est placé seulement sous l'autorité du ministre des affaires étrangères (articles 14 et 15 du décret) et le bureau de vote électronique ne compte aucun représentant du ministre de l'Intérieur, ni de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'informations (ANSSI) (article 16 du décret).

Dans leur rapport d'information d'avril 2014, les sénateurs Alain Anziani et Antoine Lefèvre préconisaient de renforcer les pouvoirs des membres du bureau et de vote électronique et de faciliter la consignation d'observations par les électeurs. La mise en œuvre de cette préconisation conduirait à modifier ces dispositions règlementaires

Enfin, le pouvoir réglementaire a précisé les **modalités du vote par remise en mains propres**, rendu possible pour l'élection des conseillers à l'AFE (article 22 de la loi) et des sénateurs représentant les Français établis hors de France (article 51 de la loi).

Alors que le projet de loi se bornait à prévoir que l'électeur votait « *sous enveloppe fermée, remise en mains propres* » à un fonctionnaire, la commission des lois du Sénat a, tout d'abord, instauré la délivrance d'un récépissé et renvoyé le soin au pouvoir règlementaire de préciser les règles de conservation de l'enveloppe dans des conditions « *de nature à respecter le secret du vote et la sincérité du scrutin* ». Le Sénat a prolongé cette démarche en introduisant, en séance publique, lors de la remise du pli par l'électeur une procédure analogue à un bureau de vote (passage dans l'isoloir, émargement, etc.) et en permettant la présence de délégués des candidats au bureau de vote comme lors des remises de plis.

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution cette modalité de vote en précisant que le législateur « *s'est borné à renvoyer au décret le soin de définir, dans le respect de ces exigences constitutionnelles, les conditions de l'enregistrement, de la conservation et du transfert du pli au bureau de vote* » et « *qu'ainsi, il n'a pas habilité le pouvoir réglementaire à adopter des dispositions qui mettent en cause les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires ou des instances représentatives des Français établis hors de France* », ne méconnaissant pas ; l'étendue de sa compétence comme le soutenaient les sénateurs ayant saisi le Conseil constitutionnel.

Respectant la commande constitutionnelle, le pouvoir réglementaire a ainsi prévu que le matériel de vote remis aux électeurs souhaitant voter de manière anticipée se compose d'une enveloppe électorale et d'un « *pli de transmission autocollant et numéroté* » (article 60 du décret).

Plusieurs preuves et moyens de contrôle du vote sont précisées au niveau réglementaire par le décret n° 2014-290 du 4 mars 2014, avec :

- la liste d'émargement lors de la remise du pli sur laquelle l'électeur inscrit lui-même le numéro de son pli et signe en regard de son nom après être passé par l'isoloir (article 62) ;
- le registre des remises de votes en mains propres « *composée de pages numérotées* » et sur lequel sont inscrits par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire le numéro de pli, l'heure de remise et les nom et prénom de l'électeur, contresignés par l'électeur et le fonctionnaire (article 63) ;
- le récépissé remis à l'électeur par le fonctionnaire après son vote et constitué d'un extrait du registre des remises de votes en mains propres (article 63) ;
- le registre central des remises de votes en mains propres permettant, à Paris, l'enregistrement certifié par la signature d'un fonctionnaire des plis reçus.

Après remise du pli, celui-ci est conservé « *dans un lieu sécurisé, sous la responsabilité de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire* » (article 64 du décret) puis, après son transport, dans les mêmes conditions à Paris. Son transport est effectué par un fonctionnaire le remettant en mains propres ou par la valise diplomatique.

À l'ouverture du scrutin à Paris, il est remis au bureau de vote les plis, les listes d'émargement et le registre central (article 66 du décret). Ces documents sont conservés jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux ou, en cas de recours, jusqu'à la décision définitive (article 67 du décret).

Cette loi est entièrement applicable au 31 mars 2014.

- 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

La **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 a pour objectif de moderniser l'élection des conseillers généraux, dénommés conseillers départementaux, au sein d'une nouvelle carte cantonale et par l'élection d'un binôme de candidats paritaire élus au scrutin majoritaire à deux tours, de définir les modalités de l'élection des conseillers communautaires par le fléchage des candidats sur les listes municipales, l'abaissement du seuil d'application du scrutin majoritaire aux communes de 1 000 habitants et plus, la suppression définitive du conseiller territorial et le report des futures élections régionales et départementales en 2015.

Seul l'article 14 de la présente loi, modifiant l'article L. 210-1 du code électoral afin d'adapter les dispositions relatives à la déclaration de candidature aux nouvelles modalités des élections cantonales (binôme de candidats au scrutin majoritaire à deux tours), prévoyait la publication d'un décret en Conseil d'État. C'est l'objet du **décret n° 2013-938 du 18 octobre 2013** portant application de la 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, dont le champ est plus large puisqu'il tend à préciser les règles relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires ainsi que diverses autres règles du code électoral.

Le **titre Ier** de ce décret (article 1^{er} à 26) modifie les dispositions réglementaires du code électoral relatives aux dépenses de campagne, à la propagande et aux modalités de vote, afin de les adapter au nouveau mode de scrutin départemental.

Le **titre II** (articles 27 à 39) tend à adapter les dispositions réglementaires aux modifications introduites en matière d'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires (abaissement de 3 500 à 1 000 habitants pour l'application du scrutin proportionnel à deux tours aux élections municipales, obligation de déclaration de candidature pour l'ensemble des candidats - élus au scrutin de liste ou au scrutin majoritaire - et modalités d'élection des conseillers communautaires.

Le **titre III** (articles 40 à 56) actualise et clarifie certaines dispositions réglementaires concernant les dispositions communes aux élections politiques et d'autres relatives à l'élection des sénateurs.

Enfin, le **titre IV** (articles 57 à 70) précité prévoit les adaptations nécessaires aux collectivités d'outre-mer et le **titre V** (articles 71 et 72) organise l'entrée en vigueur différée des différents articles du décret :

- Le titre Ier, à l'exception des articles 15 à 20 et de l'article 24, s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseillers généraux, prévu en mars 2015 ;
- Les articles 15 à 20 et l'article 24 du titre Ier, le titre II et le titre IV s'appliquent à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, prévu en mars 2014 ;
- Le chapitre Ier du titre III sont en vigueur depuis le lendemain de la publication du décret ;
- Enfin, le chapitre II du titre III et les articles 64 à 67 s'appliquent à compter du prochain renouvellement du Sénat, prévu en septembre 2014.

Les dispositions relatives à l'élection des conseillers municipaux et à celle des conseillers communautaires dans le cadre des municipales, s'appliqueront, pour la première fois, lors des scrutins des 23 et 30 mars 2014.

Notons que l'article 48 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit, dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014 (soit en septembre 2014), la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport sur le déroulement de cette première élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Ce rapport devra également étudier l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions de conseiller communautaire.

Les dispositions régissant les nouvelles modalités électorales des assemblées départementales s'appliqueront lors du prochain renouvellement général des élus départementaux, prévus en mars 2015.

Au 31 mars 2014, la 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, est pleinement applicable.

- Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative 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

Publiée au journal officiel n° 1 du 1^{er} janvier 2013, la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative 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 tire les conséquences de l'interprétation, par la Cour de justice de l'Union européenne, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

La loi parfait la transposition de la directive en écartant l'application de la procédure de garde à vue au seul motif de l'irrégularité de séjour en France d'une personne de nationalité étrangère et en assurant la conformité des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile avec l'interprétation de la Cour. Il en résulte d'importantes modifications de l'incrimination de séjour irrégulier et une redéfinition des procédures relatives au contrôle et à la vérification de la régularité de séjour, propres à permettre, si nécessaire, dans le cadre d'une contrainte proportionnée, la mise en œuvre des procédures administratives applicables.

Une seule mesure d'application était prévue par la loi. Elle a été prise avec la publication du **décret n° 2013-481 du 7 juin 2013 relatif à la rétribution au titre de l'aide juridique de l'avocat assistant l'étranger retenu aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français**.

Ce décret modifie certaines indications du compte spécial et du règlement type prévus à l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991 relatives à l'identité de la personne assistée et assure une mise en cohérence avec cette nouvelle mesure de retenue. Il ajoute par ailleurs de nouvelles mentions obligatoires aux attestations de fin de mission dans le cadre de l'aide à l'intervention de l'avocat.

Toutefois, une mesure réglementaire non prévue est venue expliciter certaines des dispositions de la loi. Il s'agit du **décret n° 2013-770 du 26 août 2013 relatif aux frais de justice** qui définit la notion de frais de justice et ajuste le périmètre des dépenses prises en compte au titre de ces frais. Certains frais correspondant à des dépenses de fonctionnement courant ou à des dépenses de personnel ont été retirés. D'autres frais ont été introduits : les frais d'interprète et de médecin exposés dans le cadre de la procédure administrative de retenue d'un étranger aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour, les frais exposés dans le cadre de la procédure extrajudiciaire d'identification des personnes décédées.

Le décret améliore, en outre, la lisibilité des dispositions relatives aux frais de justice assimilés recouvrables, ceux-ci étant désormais énumérés à l'article 4 et distingués de ceux restant à la charge définitive de l'État.

Il actualise également l'indemnité de comparution des experts et harmonise aussi les modalités d'indemnisation des frais de déplacement des collaborateurs du service public de la justice, en soumettant l'ensemble de ces frais aux règles applicables aux déplacements des personnels civils de l'État.

La loi est donc devenue pleinement applicable au cours de la période de référence.

● Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme

Publiée au journal officiel n° 298 du 22 décembre 2012, la loi ° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme comprend quatre dispositions essentielles :

- La prorogation de prérogatives des services de sécurité et de renseignement dans la lutte contre le terrorisme jusqu'au 21 décembre 2015 ;
- La possibilité d'appliquer la loi pénale française aux crimes et délits qualifiés d'actes de terrorisme commis par un Français hors du territoire de la République ;
- L'expulsion d'un étranger ne peut être prononcée qu'après qu'il a été entendu par une commission chargée d'émettre un avis à la demande du préfet. La loi prévoit que, si la commission n'a pas émis son avis dans un délai d'un mois, cet avis est réputé rendu, ce qui permet à l'autorité administrative de prendre sa décision ;
- La ratification de l'ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure. Toutefois, cette ratification a été supprimée par le Sénat.

Aucune mesure d'application n'était prévue par la loi. Toutefois, deux décrets ont été pris, d'une part pour modifier le décret n°2012-1490 relatif aux dispositions prises pour l'application de l'article L. 222-1 du code de la sécurité intérieure (pour tenir compte de la prorogation des mesures anti-terroristes), d'autre part pour modifier le décret n°2013-533 relatif à la procédure de consultation de la commission départementale d'expulsion.

Il convient de noter que la prorogation des mesures relatives à la possibilité, pour les services de renseignement, de collecter les données de connexion électroniques dans le cadre du régime de l'article 6 de la loi du 23 janvier 2006, a été abrogée par l'article 20 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 de programmation militaire à compter du 1^{er} janvier 2015. En effet, l'article 20 de cette loi unifie le recueil des données de connexion à partir de cette date au sein du code de la sécurité intérieure, sous le contrôle de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS).

3. Une loi n'est pas mise en application au 31 mars 2014

- Loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune

Issue d'une proposition de loi déposée par les membres du groupe RDSE et examiné par le Sénat et l'Assemblée nationale à la faveur des espaces réservés au sein de l'ordre de jour à ce groupe et à son homologue, la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 vise à réformer, de manière globale, le régime juridique des sections de commune. À cet effet, elle modifie la quasi-totalité des dispositions du titre I^{er} du livre IV de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

Élaborée essentiellement par le Sénat en commission et séance publique, sous l'impulsion de son rapporteur, cette loi a volontairement limité les mesures d'application requises afin de permettre dans les meilleurs délais son entrée en vigueur.

Cette loi consacre la **qualité de personne morale de droit public de la section de commune**. Elle définit également ses membres comme « *des habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire* » et fusionne ainsi cette notion avec celles, auparavant distinctes, d'électeur et d'éligible à la commission syndicale lorsqu'elle est constituée (articles 1^{er} et 3).

De même, cette loi renforce les **conditions de dissolution d'une section de commune** « abandonnée » (article 10) et interdit, à compter de sa promulgation, de constituer des sections de commune (article 1^{er} et 19).

Pour la **gestion des biens de la section de commune**, la répartition des compétences entre les organes de la commune et ceux de la section de commune, notamment de la commission syndicale, a été précisée (articles 2 et 5). Parallèlement, les hypothèses dans lesquelles une commission syndicale est constituée au sein d'une section de commune sont restreintes (article 4). Parmi les quatre hypothèses excluant la constitution d'une commission syndicale, est prévue celle où les revenus ou produits annuels des biens de la section sont inférieurs à 2000 euros de revenu cadastral. Par souci de d'adaptation du cadre légal, le législateur a habilité le pouvoir réglementaire à modifier ce seuil par décret ; cette disposition ne nécessite donc pas de mesure d'application.

En tout état de cause, il appartiendra au pouvoir réglementaire de modifier en conséquence l'article D. 2411-1 du code général des collectivités territoriales qui fixe actuellement le principe du montant.

De même, les modalités de représentation de la commune et de la section de commune dans un litige opposant les deux dans le cadre d'un contentieux ont été simplifiées (articles 4 et 7). En l'absence de commission syndicale, la défense des intérêts de la section de commune par les organes de commune placerait ces derniers provoquerait une situation de conflit d'intérêts. Dans ce cas, une commission syndicale spéciale sera donc

désignée par le représentant de l'État pour exercer l'action en justice au nom de la section de commune contre la commune, les conditions de désignation et les modalités de fonctionnement étant renvoyées à un décret en Conseil d'État (article 4).

En outre, l'**interdiction de partage de revenus en espèces entre ayants droit** est explicitement rappelée (article 8), ce qui a conduit le législateur à préciser les règles d'indemnisation des ayants droit à la suite du transfert des biens sectionaux à la commune en prévoyant que la fixation de cette indemnisation porte alors sur les « *avantages effectivement recueillis en nature pendant les dix dernières années* » (article 1^{er}).

Enfin, est prévu le cas où plusieurs sections de commune ou des sections de commune et une commune disposeraient de biens sous le régime de l'indivision en introduisant une procédure de sortie du régime d'indivision à la demande d'un indivisaire (article 13).

S'agissant du **régime de transfert des biens sectionaux** en faveur de la commune, une nouvelle procédure est instaurée afin de permettre pour motif d'intérêt général le transfert des biens d'une section de commune vers la commune en contrepartie d'une indemnisation des anciens ayants droit (article 11). La loi a également harmonisé et précisé les modalités d'information et d'indemnisation des anciens ayants droit à la suite d'un transfert de biens appartenant à la section de commune selon les multiples procédures prévues par la loi (articles 1^{er}, 9, 10, 11, 12 et 15).

Dans le domaine des **règles budgétaires applicables aux sections de commune**, l'établissement du budget de la section de commune est facilité par la possibilité accordée au conseil municipal, chargé d'adopter le budget élaboré par la commission syndicale, de modifier la proposition faite par la commission syndicale après avoir cependant recueilli son avis sur les modifications qu'elle envisage (article 16). Par ailleurs, le conseil municipal de la commune de rattachement est autorisé, « *lorsque les besoins de la section sont satisfaits* » et par une délibération motivée, à financer la réalisation de travaux d'investissement ou d'opérations d'entretien relevant de la compétence communale par une contribution du budget de la section (article 17).

Parallèlement, les **règles relatives à l'usage des biens sectionaux à vocation pastorale ou agricole** sont actualisées et simplifiées (articles 20 et 21).

Enfin, ces évolutions ont été rendues applicables, avec les adaptations nécessaires, aux sections de commune d'Alsace-Moselle régies par des dispositions particulières (article 22) ainsi qu'en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (article 23).

Sans préjudice des éventuelles modifications à la suite de cette réforme des dispositions réglementaires (actuellement contenues aux articles D. 2411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales), cette loi

ne renvoie expressément qu'à une seule mesure réglementaire d'application pour la désignation et le fonctionnement des commissions syndicales spéciales en cas de contentieux opposant la section de commune à la commune (article 4).

Cette mesure est la seule requérant un décret en Conseil d'État, dont un avant-projet, d'après les éléments transmis à votre commission, devrait être soumis au Conseil d'État dans le courant du mois de mai 2014, car le législateur a décidé de supprimer pour les mesures d'application « *en tant que de besoin* » des dispositions codifiées, le renvoi à des décrets en Conseil d'État au profit de décrets simples aux articles L. 2411-19 et L. 2412-1 du code général des collectivités territoriales (articles 16 et 18).

Cette loi n'est donc pas mise en application au 31 mars 2014.

② COMMUNICATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Depuis 2011, les assemblées ont considérablement renforcé le contrôle de la mise en application des lois tout en appréhendant différemment, en accord avec le Gouvernement, les statistiques de mise en application des lois.

Auparavant, les commissions permanentes du Sénat examinaient au 30 septembre les mesures réglementaires relatives à toutes les lois adoptées lors de la session qui s'achevait à la même date. Ce système de comptabilisation aboutissait à des taux de mise en application artificiellement bas pour les dernières lois de la période de référence pour lesquelles le Gouvernement n'avait pas eu matériellement le temps de prendre les mesures correspondantes.

Il a donc 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 loi comptabilisée dans la période de référence.

Concernant la mise en application des lois pour la session, c'est-à-dire le suivi de la prise des mesures réglementaires prévues par les lois promulguées, je voudrais souligner trois données particulièrement éclairantes, parmi toutes celles que vous retrouverez dans le rapport.

Il semble en premier lieu que le renforcement du suivi a, pour la première fois, porté ses fruits : 92 % des lois promulguées au cours de la période de référence sont devenues pleinement applicables au plus tard au 31 mars 2014.

Cette situation apparaît satisfaisante mais elle est, pour partie sans doute, liée au fait que le nombre de mesures d'application prévues au cours de la période de référence, a chuté au regard des périodes précédentes : seules douze mesures d'applications ont été prévues, contre 170 l'an dernier.

Je tiens également à préciser que la charge de travail de notre commission entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013 s'est encore amplifiée. Certes, le nombre de lois promulguées en 2012-2013 n'est que de 14, mais il s'agit toutefois d'un élément fortement lié aux vicissitudes du calendrier parlementaire, dans la mesure où un nombre bien plus important de textes a, en fait, été examiné au cours de la période. Si l'on compte les textes promulgués ultérieurement et ceux qui sont toujours en cours de navette ou ont finalement été rejetés, notre commission a, au final, examiné quarante-et-un textes au fond au cours de la période, auxquels s'ajoutent vingt-sept avis, dont vingt-et-un budgétaires, niveau d'activité jamais atteint auparavant.

Soulignons enfin que l'usage de la procédure accélérée, qui constituait indéniablement la donnée statistique la plus inquiétante concernant les lois examinées par notre commission lors des périodes précédentes, est devenu moins fréquent. Alors que l'an dernier, 85,8 % de l'ensemble des textes promulgués, avait fait l'objet de cette procédure, ce taux tombe cette année à 50 %.

L'usage de la procédure accélérée réduit considérablement le temps que les parlementaires peuvent consacrer à l'examen d'un texte. Nous pouvons donc nous réjouir tout en restant vigilants.

Je n'insiste pas sur ces éléments statistiques que vous aurez l'occasion d'examiner plus en détail dans le rapport, mais je voudrais attirer votre attention sur l'application de deux lois, pas seulement à travers les mesures règlementaires d'application, mais d'une manière plus large.

Le premier exemple concerne la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe. Cette loi n'appelait pas de mesures d'application mais son entrée en vigueur, et les questions posées par sa mise en œuvre n'en sont pas moins intéressantes.

Tout d'abord, la célébration d'un mariage entre un français et un ressortissant d'un pays n'autorisant pas le mariage des personnes de même sexe et lié à la France par une convention bilatérale a sans doute constitué la principale difficulté rencontrée au lendemain de l'adoption de la loi.

Afin de garantir le droit de se marier à tout Français, y compris lorsque son futur conjoint est ressortissant d'un État qui ne reconnaît pas le mariage entre personnes de même sexe, la loi a introduit une nouvelle règle de conflit de lois (article 202-1 alinéa 2 du code civil), permettant d'écarter la loi personnelle de l'un des futurs époux qui n'autoriserait pas l'union entre personnes de même sexe.

Cependant, cette règle de conflit de lois peut être mise en échec en application du principe de hiérarchie des normes. En effet, comme le rappelle la circulaire de présentation de la loi du 29 mai 2013, le deuxième alinéa de l'article 202-1 du code civil ne pourrait s'appliquer aux ressortissants des pays avec lesquels la France est liée par des conventions bilatérales qui prévoient que la loi applicable aux conditions de fond du mariage est la loi personnelle de chacun des époux.

Dans la dépêche du 1^{er} août 2013 diffusée aux procureurs généraux, le ministère de la justice a précisé qu'une distinction pouvait être opérée entre les conventions qui renvoient expressément à la loi nationale de chacun des époux, qui ne pourraient être écartées, et celles qui ne visent que la situation des ressortissants français, qui pourraient donner lieu à une interprétation plus souple. Cette analyse a permis que soit envisagée favorablement la célébration des mariages concernant les ressortissants du Laos, du Cambodge, de l'Algérie et de la Tunisie.

C'est dans ce contexte que sont intervenues les premières décisions judiciaires sur ce sujet.

Le tribunal de grande instance de Chambéry a jugé, le 11 octobre 2013, que le droit au mariage pour les personnes de même sexe faisait désormais partie de l'ordre public international français, qui permet au juge d'écarter l'application d'une loi étrangère incompatible avec les valeurs et les droits fondamentaux français, malgré l'existence d'une convention internationale contraire à laquelle la France est partie. Il a ainsi écarté l'application de l'article 5 de la convention franco-marocaine du 10 août 1981 relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire.

La cour d'appel de Chambéry a confirmé ce jugement dans un arrêt du 22 octobre 2013. Elle a jugé que la liberté de se marier est un droit fondamental protégé et que les ressortissants étrangers qui vivent en France doivent pouvoir bénéficier de l'accès à ces « *droits légitimes conforme au nouvel ordre public international dans les conditions équivalentes à celles des ressortissants de pays qui n'ont pas conclu de conventions bilatérales et dont les législations ne reconnaissent pas non plus le mariage homosexuel* ».

Dès lors, elle a considéré qu'il convenait d'écarter « *l'application de la convention franco-marocaine au profit des principes supérieurs du nouvel ordre public international, instaurés par la loi du 17 mai 2013, et en conséquence de ne pas reconnaître en l'espèce une supériorité du traité sur la loi suivant le principe habituel de la hiérarchie des normes* ». Vous noterez que ce point peut donner lieu à quelques débats, car cette jurisprudence semble aller plus loin que l'interprétation de la règle de conflit de lois donnée par la dépêche du 1^{er} août 2013, qui ne prévoyait d'écarter les conventions bilatérales que lorsqu'elles ne renvoient pas expressément à la loi personnelle du ressortissant étranger.

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi en cassation, à l'initiative du parquet général, dont l'issue devrait permettre de fixer la jurisprudence sur cette question.

Les questions relatives à l'adoption par les couples de personnes de même sexe ont également posé des difficultés.

L'adoption est désormais ouverte sous toutes ses formes, dans les conditions prévues par le titre VIII du code civil, à tous les couples mariés, qu'ils soient homosexuels ou hétérosexuels.

À ce jour les seuls cas d'adoption dont ont eu à connaître les tribunaux concernent des hypothèses d'adoption de l'enfant du conjoint, le cas de figure le plus fréquent étant celui d'une femme se rendant à l'étranger pour faire une insémination artificielle, la conjointe sollicitant ensuite l'adoption de l'enfant.

Ces questions relèvent de l'appréciation des tribunaux, le juge restant seul compétent pour décider d'une adoption, qui, selon l'article 353 du code civil, ne peut être prononcée que si les conditions de la loi sont remplies et si l'adoption est conforme à l'intérêt de l'enfant.

Le tribunal de grande instance de Lille a été la première juridiction française à autoriser par jugement en date du 14 octobre 2013 l'adoption en la forme plénière par une épouse, en application de la loi du 17 mai 2013, des deux enfants de sa conjointe.

Un premier refus d'adoption vient d'être prononcé par le tribunal de grande instance de Versailles. Dans une décision du 30 avril 2013, la juridiction a refusé l'adoption d'un enfant conçu par le biais d'un protocole d'assistance médicale à la procréation réalisée en Belgique, par l'épouse de sa mère, au motif de fraude à la loi.

Cette position n'est toutefois pas l'analyse majoritaire qui est retenue pour le moment par les juridictions ayant eu à statuer sur cette question.

En matière d'assistance médicale à la procréation, contrairement à la gestation pour autrui, il n'y a pas de prohibition d'ordre public. Le seul fait de recourir à l'assistance médicale à la procréation à l'étranger ne serait donc pas contraire à un principe essentiel du droit français, et ne constituerait pas, en soi, une fraude à la loi susceptible de fonder le refus d'une adoption par le conjoint.

Au demeurant, rien ne permet de savoir qu'un enfant est issu d'une assistance médicale à la procréation et encore moins d'une assistance médicale à la procréation réalisée à l'étranger, aucune mention ne figurant à cet égard sur l'acte d'état civil de l'enfant. Si un tribunal de grande instance s'oppose à l'adoption sur ce fondement, c'est que les parents l'ont indiqué dans la procédure.

Le deuxième exemple d'application que je souhaiterais mettre en avant concerne la loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

Un décret d'octobre 2013 portant application des dispositions de l'article préliminaire et de l'article 803-5 du code de procédure pénale relatives au droit à l'interprétation et à la traduction a été pris conformément à ce que prévoyait l'article 4 de la loi, mais parachève aussi la transposition de la directive.

Le décret définit, entre autres, la nature des « *documents essentiels à l'exercice de la défense ou au caractère équitable du procès* » devant être traduits. Il précise également que la traduction peut être orale et peut ne porter que sur les passages pertinents pour permettre à la personne d'avoir connaissance des faits qui lui sont reprochés, ces passages étant définis par le procureur de la République, par le juge d'instruction ou par la juridiction de jugement. Le décret dispose que la traduction doit avoir lieu dans « *un délai raisonnable* ».

Le décret a enfin précisé les modalités de désignation de l'interprète ou du traducteur afin d'assouplir le régime de leur désignation, tout en maintenant le principe de la confidentialité de l'interprétation et des traductions.

Les conséquences matérielles et financières liées à la présence d'un interprète ainsi qu'à la traduction des pièces sont importantes : les interprètes-traducteurs sont souvent déjà fortement sollicités et ils sont parfois rémunérés avec beaucoup de retard.

Les risques de difficultés pratiques d'application de l'article 4 de la loi sont donc réels.

M. Pierre-Yves Collombat. - Quelles sont les suites données à ce rapport ?

Je constate que les lois d'origine parlementaire sont en régression, alors même qu'on y inclut des textes tels que la proposition de loi fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris, qui était une commande gouvernementale !

Je remarque également qu'il ne manque presque rien pour que la proposition de loi sur les sections de communes soit applicable, mais malgré cela, elle est considérée comme n'étant toujours pas en application : pour quelle raison ?

Il me semble que le problème est celui de la navette. Il y a très peu de chances, sauf volonté farouche des groupes d'inscrire un texte dans leur espace réservé, qu'un texte adopté au Sénat soit ensuite discuté par les députés. Cette difficulté vide de sa substance la révision constitutionnelle. Ne faudrait-il pas prendre attache avec l'Assemblée nationale ?

Je suis très méfiant à l'égard des pourcentages : on nous dit que la mise en application des propositions et des projets de loi est identique, mais on ne parle pas des mêmes quantités de textes !

M. Jean-René Lecerf. - Parmi toutes ces lois, l'une d'elles pose problème avant même d'avoir été mise en application : la loi organique du 17 mai 2013, en raison du report des élections départementales et régionales. Qu'advient-il, par exemple, des comptes de campagne ? Qu'en est-il des emprunts qui sont refusés à des collectivités au motif qu'on ne sait pas qui les remboursera ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Je répondrai à M. Collombat que M. le Président du Sénat a pris l'initiative d'une réunion d'ici la fin de la fin de la session dans la perspective de laquelle nous avons été invités à présenter des propositions de réforme. Je pense qu'il est nécessaire de changer la Constitution. Une des difficultés est la semaine de contrôle en séance : il conviendrait ainsi de passer d'une semaine pour l'examen des propositions de loi à une dizaine de jours. Il serait également utile d'indiquer dans la Constitution qu'une proposition de loi adoptée à l'unanimité par une assemblée soit inscrite à l'ordre du jour de l'autre assemblée. La sagesse des groupes doit également jouer. Je prends l'exemple du groupe RDSE qui va permettre le vote de la proposition de loi sur la révision des condamnations pénales. Cela rompt avec la tentative parfois constatée de faire de l'affichage lors de ces séances.

M. Jean-Jacques Hiest. - Pour les propositions de loi sénatoriales qui émanent des commissions à la suite de travaux d'information, la seule solution est la menace de ne pas inscrire les propositions de loi de l'Assemblée nationale. J'ai parfois eu recours à cette méthode lorsque j'étais président de la commission des lois : elle est très efficace !

EXAMEN EN COMMISSION

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, au cours de sa séance du mardi 17 juin 2014, a procédé, sur le rapport de M. David Assouline, Président, à l'examen de son rapport annuel incluant le bilan de l'application des lois au cours de l'année parlementaire 2012-2013.

M. David Assouline, président. - Cette réunion est un temps fort du travail de votre commission, puisque c'est celle de la présentation du rapport annuel de l'application des lois. Nous aurons également un débat en séance publique sur ce thème dans le cadre de la dernière semaine d'ordre du jour gouvernemental de la session ordinaire, ce qui n'a pas été chose aisée à obtenir.

Cette année, cet exercice sera aussi l'occasion de tirer le bilan des trois ans d'existence de cette commission au service d'une nouvelle culture du contrôle et de l'évaluation.

Je tiens d'abord à vous remercier pour votre soutien, d'autant plus que l'organisation du temps de travail au Sénat est peu propice à un bon fonctionnement de commissions transversales comme la nôtre : nos réunions ont souvent lieu en même temps que celles des autres commissions ou que la séance publique... Il faudra bien un jour ou l'autre que le Sénat trouve le moyen de rationaliser la pratique de la transversalité.

Je salue tous ceux qui ont participé à cette aventure collective, car nous avons dû inventer et innover au fur et à mesure de notre fonctionnement : c'est le cas par exemple de la pratique du rapport en binôme.

Je salue également le travail des sept commissions permanentes pour suivre l'application des lois. Leurs bilans particuliers, sur lesquels je me suis appuyé pour établir cette synthèse, seront comme l'an dernier publiés en annexe du rapport.

Enfin, je veux exprimer ma reconnaissance pour l'attention que nous ont témoignée, depuis 2011, les ministres en charge des relations avec le Parlement, Patrick Ollier, Alain Vidalies et aujourd'hui Jean-Marie Le Guen, ainsi que le secrétaire général du Gouvernement, qui est resté en poste durant toute cette période et qui a été un élément moteur de notre coopération avec l'exécutif.

Pour une commission ne s'étant constituée effectivement qu'en janvier 2012, notre bilan d'activité est plus qu'honorable : nous avons tenu vingt-huit réunions, dont beaucoup ouvertes aux sénateurs des autres commissions permanentes, pour une durée totale de quarante-deux heures ; nous avons présenté au Sénat quatorze rapports thématiques, auxquels s'ajouteront ceux qui sont encore en cours de préparation ; nos rapporteurs ont procédé à plus de cent quatre-vingt-dix auditions ; enfin, nos travaux ont fait l'objet de onze débats en séance publique en présence, à chaque fois, du ministre concerné : là encore, ce n'était pas gagné d'avance !

Ces chiffres ne sont, bien sûr, pas comparables à ceux des commissions permanentes ; mais comme nous appartenons tous à l'une d'entre elles, ainsi parfois qu'à la commission des affaires européennes ou à une délégation, participer à cette commission nous occasionne un surcroît de travail. C'est en même temps une chance : comme le faisait remarquer Mme Bouchoux la semaine dernière, si elle n'avait pas appartenu à la commission de l'application des lois, elle n'aurait jamais eu l'occasion de rencontrer des sénateurs n'appartenant pas à sa commission permanente.

M. Jean-Claude Lenoir. – Elle pensait sans doute à moi...

M. David Assouline, président. – Notre secrétariat a recoupé ses chiffres avec ceux du secrétariat général du Gouvernement, précaution indispensable pour porter une appréciation sérieuse sur le rythme de publication des décrets d'application et éviter d'inutiles polémiques comme celles que nous avons connues la première année. Nos décomptes aboutissent, sur la mise en application des lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013, à des résultats d'ensemble convergents.

Au cours de cette période, cinquante lois ont été promulguées, hors conventions internationales, ce qui représente, pour la première année pleine du quinquennat, un niveau d'activité législative élevé. Parmi elles, dix-neuf étaient d'initiative parlementaire et onze émanaient du Sénat, qui a donc été l'an dernier à l'origine de plus d'une loi sur cinq, même si ce ne sont peut-être pas les plus importantes. J'y vois une montée en puissance de l'initiative parlementaire consécutive à la révision constitutionnelle de juillet 2008. Les effets positifs de cette réforme sont assez rares pour qu'on les souligne !

La publication des règlements d'application s'est effectuée à un rythme satisfaisant, qui confirme la tendance relevée depuis deux ans : 90 % des lois promulguées sont entrées en application totale ou partielle. Mais ce chiffre n'a de signification que relative, car sur les cinquante lois de l'année, vingt étaient d'application directe. Si on regarde les choses avec optimisme, on considérera d'ailleurs peut-être que ces 20 lois d'application directe traduisaient une prise de conscience qu'il ne faut pas opérer trop de renvois à des textes d'application...

Le décompte par mesures est bien plus révélateur : il se situe, pour le Gouvernement comme pour nous, aux alentours de 65%. C'est cet indicateur qui représente le taux effectif de mise en application des textes adoptés par le Parlement au cours de l'année parlementaire 2011-2012.

On constate certes entre les différentes commissions permanentes des écarts notables, que leurs bilans particuliers mettent en évidence. En outre, un pourcentage moyen de mise en application ne rend pas compte de l'effort réglementaire réel déployé par le Gouvernement, selon l'ampleur des lois considérées et la complexité des décrets à prendre.

Mais si l'on raisonne sur des bases comparables d'une année à l'autre, ce taux d'environ 65% représente tout de même une progression spectaculaire par rapport aux pourcentages calamiteux observés jusqu'à juin 2010 (entre 10 % au plus bas et 35 % dans les meilleures années). Ils ont plus que doublé depuis cette époque, grâce d'abord à un rattrapage significatif durant la dernière année du gouvernement Fillon, puis surtout au maintien d'un rythme soutenu après l'alternance de 2012.

Le gouvernement de Jean-Marc Ayrault a confirmé dès son entrée en fonction la règle, posée par son prédécesseur en 2008, de faire paraître les décrets d'application de toutes les nouvelles lois dans un délai maximum de six mois, effort d'autant plus méritoire qu'il concernait aussi un certain nombre de mesures issues de l'ancienne majorité.

Certes, nous n'en sommes pas encore au taux de 100 % que le Parlement serait en droit d'attendre, mais la situation actuelle n'a plus aucune commune mesure avec la situation antérieure.

J'ai noté avec satisfaction que le gouvernement de Manuel Valls maintiendrait le même cap : selon Jean-Marie Le Guen, que nous avons entendu la semaine dernière, le nouveau gouvernement est « extrêmement attaché à la bonne application des textes votés par le Parlement ». « Le premier message que je veux porter devant vous, a-t-il ajouté, est que le Gouvernement s'assigne les mêmes objectifs que ses prédécesseurs : sauf exception dûment justifiée, dont il sera rendu compte devant le Parlement, les lois doivent être applicables dans les six mois qui suivent leur publication ».

Ayons l'immodestie de penser que ce redressement nous est aussi imputable ! La création de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a favorisé ce mouvement, en portant le débat de l'application des lois sur la scène politique, ce qui a mis le Gouvernement sous pression. Aujourd'hui, plus personne n'accepterait des taux aussi médiocres que ceux constatés ne serait-ce qu'il y a une dizaine d'années. C'est la preuve d'une nouvelle prise de conscience, toutes tendances politiques confondues.

Autre tendance notable : une pente pluriannuelle favorable sur l'ensemble de la XIV^{ème} législature, même s'il est beaucoup trop tôt pour en tirer des conclusions définitives. Pour l'ensemble des lois votées depuis le 20 juin 2012, le taux de mise en application totale ou partielle s'élève à 88 %.

Enfin, les délais moyens de publication des décrets se rapprochent en général des objectifs fixés en 2008, même s'il reste des marges de progrès : sur les 310 mesures réglementaires prises pour l'application de lois de l'année parlementaire, 174 ont été publiées dans un délai ne dépassant pas six mois. Je vous renvoie à mon rapport écrit pour le détail des chiffres.

Dans ce bilan d'ensemble, quelques points me paraissent beaucoup plus problématiques. Le premier est le sort objectivement moins favorable réservé aux textes d'initiative parlementaire : tandis que 67% des mesures introduites par la voie d'amendements du Gouvernement sont entrées en application, ce n'est le cas que de 48% de celles proposées par l'Assemblée et de 24% de celles émanant du Sénat. Le moins que l'on puisse dire est que l'administration met moins d'énergie à traduire en décrets les dispositions d'origine parlementaire, et particulièrement sénatoriale.

Mme Muguette Dini. – Cela n'est pas acceptable : il faut protester.

M. David Assouline, président. – C'est bien mon intention. Le second point problématique, que j'avais déjà souligné l'an dernier, est le contraste entre la procédure législative accélérée qu'on nous impose trop souvent et la lenteur du suivi réglementaire des textes adoptés en urgence.

Mme Muguette Dini. – Tout à fait exact.

M. David Assouline, président. – La situation est un peu moins mauvaise que certaines années mais, sur le plan des principes, nous vivons mal que le Gouvernement impose au Parlement d'examiner de nombreux projets de loi en procédure accélérée, alors que la publication de leurs décrets d'application prend souvent plusieurs mois.

Il faudrait vraiment qu'à l'avenir, si le Gouvernement nous presse, les assemblées demandent que les décrets d'application sortent rapidement.

Même réserve quant à l'apurement du « stock ancien » - j'entends par là les lois antérieures à 2007 - auquel j'ai consacré d'amples développements l'an dernier : les lois que l'on n'applique pas parce qu'on les considère comme obsolètes devraient être abrogées ; à défaut, elles doivent recevoir leurs textes d'application. Il n'y a eu sur ce point aucun progrès significatif cette année, et tout porte à croire qu'il n'y en aura jamais, à moins d'une impulsion volontariste de l'exécutif, pour le moins improbable.

Les commissions semblent s'y être résignées comme à une évidence : les alternances, les changements de priorités politiques et les nouvelles exigences du moment ont pour effet quasi-mécanique de reléguer les vieilles lois aux oubliettes réglementaires...

Quant aux rapports que le Gouvernement doit remettre au Parlement, la situation demeure assez contrastée. Les commissions déplorent que le Gouvernement ne dépose pas tous les rapports qu'on lui demande, ou qu'il le fasse dans des délais souvent beaucoup plus longs que prévu : en moyenne, seulement un rapport sur deux est déposé en temps utile. Cette tendance générale, à peu près constante d'une année sur l'autre, est bien peu respectueuse de la volonté du Parlement !

D'un autre côté, nous nous plaignons souvent d'être submergés de rapports que nous n'avons pas le temps d'exploiter de manière optimale. Si je voulais être provocateur, je dirais que ça donne peut-être une bonne excuse au Gouvernement pour ne pas nous remettre tous les rapports demandés !

Selon les décomptes de la direction de la séance, le Gouvernement a déposé, au cours des cinq dernières sessions, plus de 450 rapports, sans compter tous ceux qui nous arrivent par d'autres canaux, comme celui de la Cour des comptes...

C'est une technique parlementaire classique : on demande un rapport toutes les fois qu'un amendement n'est pas adopté. Comment s'étonner, dans ces conditions, qu'ils soient de qualité très inégale ? Nous devrions être plus mesurés dans nos demandes de rapports, et tirer un meilleur parti de ceux qui nous sont fournis. Je pense en particulier à l'exploitation des rapports dits « de l'article 67 », qui font état, dans les six mois suivant sa promulgation, de la mise en application de toute nouvelle loi.

En définitive, il est regrettable que beaucoup trop de mesures votées par le Parlement ne soient pas encore entièrement applicables, mais nous devons reconnaître les efforts accomplis depuis trois ans par le Gouvernement et par son secrétaire général pour un respect plus vigilant de ses obligations. Sans être optimaux, les chiffres de l'année parlementaire 2012-2013 sont bons : ils traduisent une réelle prise de conscience de la nécessité de publier rapidement les décrets d'application, et la volonté politique d'y parvenir.

J'en viens maintenant à plusieurs recommandations techniques de nature à améliorer notre contrôle.

La première serait de mieux réguler la pratique du renvoi à un décret en Conseil d'État, dont l'audition de la semaine dernière a bien montré les effets pervers : on abuse du procédé –sans doute parce qu'il est plus valorisant qu'un décret ordinaire- et cela provoque l'engorgement du processus réglementaire. Dans la plupart des cas, on obtiendrait les mêmes garanties en renvoyant à un décret simple, voire sans renvoi du tout... J'ai été renforcé dans cette conviction par le secrétaire général du Gouvernement, qui nous a dit lutter contre l'usage de cette mention dans les avant-projets de lois. Guerre perdue d'avance, si le renvoi supprimé est rétabli au stade de la discussion parlementaire, parfois même à l'instigation du ministre intéressé...

On pourrait aussi tirer meilleur parti des questions parlementaires au service de l'application des lois. D'après les statistiques établies par la division des Questions, plus de 150 des quelque 6 300 questions écrites posées par les sénateurs en 2013 ont porté précisément sur les difficultés ou les retards de mise en application des lois. Le problème, c'est que beaucoup de ces questions demeurent elles aussi sans réponse....

C'est d'autant plus dommageable que les sénateurs, en bons connaisseurs des réalités locales, posent des problèmes très concrets d'application des lois dans leurs questions écrites : c'est une mine d'informations dont nous n'avons pas toujours connaissance, alors que ces problèmes relèvent pourtant directement de notre champ de compétence.

Lors de son audition, le ministre nous a proposé de réfléchir à un nouveau parcours des questions écrites portant sur l'application des lois. Si la réponse tardait, elle pourrait être relancée par le Président de la commission pour le contrôle de l'application des lois, qui saisirait le ministère chargé des relations avec le parlement pour activer le ministère concerné.

Ce « nouveau parcours » ouvre sans aucun doute des perspectives intéressantes que le Sénat pourrait essayer de suivre, au moins à titre expérimental, dès la prochaine rentrée parlementaire.

Le contrôle n'est pas une fin en soi : il n'a d'intérêt que s'il débouche sur des mesures effectives mettant en œuvre les observations et les recommandations qui en ressortent. Cela suppose un dispositif en aval permettant d'en apprécier les effets concrets.

Dans cette perspective, je souhaiterais également un suivi plus spécifique des propositions formulées par les rapporteurs des bilans d'évaluation de notre commission, en coordination bien sûr avec les commissions permanentes.

J'en viens à quelques réflexions plus générales sur l'amélioration de la qualité de notre législation.

La nouvelle culture normative, promue notamment par l'OCDE, est sous-tendue par l'idée que, pour pouvoir s'appliquer, la loi doit être rentable et réaliste.

Il ne faut cependant pas aller trop loin sur ce terrain, car il recèle un risque pour notre liberté d'appréciation et de proposition : qui décidera si une loi est réaliste ? Nous ne devons pas nous autocensurer au nom de la qualité de la loi ; pour autant, les mauvaises habitudes parlementaires consistant à doubler ou tripler la longueur des textes législatifs au fil de la navette ne contribuent ni à leur lisibilité ni à leur efficacité. Si les parlementaires étaient moins enclins à porter leur marque sur les lois en multipliant les articles, l'administration aurait moins de décrets à faire, et les citoyens moins de difficulté à les comprendre. Prenons l'exemple de la loi Alur...

M. Jean-Claude Lenoir. - Ne vous dépêchez pas de la faire appliquer, le Gouvernement veut en supprimer beaucoup de dispositions !

M. David Assouline, président. - ...Elle compte 138 articles et 177 décrets d'application... Ils ne seront bien sûr pas publiés dans les six mois !... C'est une situation dont nous sommes tous responsables. Autre exemple, la loi sur l'indépendance de l'audiovisuel, dont j'ai été rapporteur : elle ne comportait au départ que quelques articles, mais de nombreuses questions audiovisuelles en souffrance y ont été raccrochées au fil des débats de l'Assemblée nationale, ce qui doublé la longueur du texte. Puis, le même phénomène s'est produit au Sénat.

Mme Muguette Dini. - Cela montre en tout cas que nous servons à quelque chose...

M. David Assouline, président. - Il serait bon que, sans contrevenir à l'indispensable séparation des pouvoirs législatif et exécutif, que le gouvernement recueille de façon informelle l'avis des parlementaires sur les projets de loi en préparation. Si leur avis y était mieux pris en compte dès le départ, le risque d'inflation des textes, par la suite, serait moindre.

J'ai été récemment auditionné, à l'Assemblée nationale, par la mission sur la simplification des normes ; j'en ai retiré l'idée qu'une meilleure coordination de l'Assemblée et du Sénat sur le contrôle de l'application des lois et l'évaluation des politiques publiques était souhaitable.

Le comité d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée est le pendant de notre commission pour le contrôle de l'application des lois. Des rencontres formelles régulières sont nécessaires pour nous répartir le travail, en évitant que nos évaluations portent sur les mêmes sujets et en profitant au maximum de nos réflexions respectives. Nous pourrions aussi échanger sur la pratique du contrôle parlementaire. Ce serait une bonne manière de dépasser notre mentalité, un peu immature, de concurrence entre les deux assemblées.

Mais les parlementaires n'optimiseront réellement le contrôle de l'application des lois que lorsqu'ils en auront les moyens. Aujourd'hui les moyens sont tous entre les mains de l'exécutif, si bien que nous en sommes tributaires, y compris pour le contrôler. Le Sénat américain, à l'inverse, dispose de ses propres effectifs, ce qui donne tout son sens à son indépendance. On ne peut en dire autant de notre commission, bien mal pourvue administrativement. On nous a donné une très grande mission avec très peu de moyens.

J'avais consacré l'an dernier d'amples développements aux travaux de modernisation de l'action publique dans le prolongement des travaux du CIMAP. Cette année, mon rapport écrit approfondira d'autres aspects, notamment en ce qui concerne l'amélioration des normes intéressant les collectivités territoriales.

Tous les élus locaux le savent, les collectivités territoriales rencontrent de grosses difficultés de toute sorte dans la mise en œuvre des normes, en particulier les petites et moyennes communes, qui ne disposent pas de personnel en quantité suffisante. Elles font face à un véritable « choc de complication », au moment où chacun s'accorde sur la nécessité du choc de simplification...

Les dernières municipales nous ont montré le caractère délétère de cette situation : d'après une statistique récente, la moitié des maires sortants qui ne se sont pas représentés en 2014 auraient justifié leur renoncement par les pesanteurs administratives...

Dans le cadre de la modernisation et de la simplification de l'action publique, plusieurs mesures ont été décidées cette année, pour alléger le carcan normatif enserrant les collectivités territoriales. Cela répond à une des demandes les plus importantes des États généraux de la démocratie territoriale, organisés l'an dernier à l'initiative du Président du Sénat.

De même, un Conseil national en charge de l'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales (CNEN) vient d'être créé. Ce conseil est issu d'une proposition de loi présentée en décembre 2012 par nos deux collègues Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur. C'est une réponse pragmatique au problème de l'excès de normes.

Il a également été institué un médiateur spécialisé, fonction qui vient d'être confiée à notre ancien collègue, Alain Lambert, qui préside par ailleurs le CCEN et qui veillera sous sa double casquette à faciliter un dialogue plus fluide entre l'administration et les collectivités territoriales.

Je fais également état, dans mon rapport écrit, d'un certain nombre de réflexions concernant les études d'impact. C'est un outil dont nous n'exploitons pas encore toutes les potentialités, aussi bien comme instrument d'évaluation prévisionnelle au moment de l'examen des textes devant le Parlement, qu'une fois ces lois entrées en vigueur.

Aujourd'hui, beaucoup d'études d'impact jointes aux projets de loi présentent encore comme une sorte « d'exposé des motifs bis », dont l'utilité réelle est limitée. Pourtant, dans mon esprit, l'étude d'impact et le bilan d'évaluation appartiennent au même continuum normatif.

Mme Muguette Dini. – Vous avez évoqué l'amélioration du taux d'application des lois et rendu hommage à Patrick Ollier : c'est lui en effet qui, de 2009 à 2011, a littéralement harcelé ses collègues pour obtenir ce résultat. Je m'associe donc à votre hommage.

Quant à l'inflation des textes législatifs, vous savez que je ne suis pas portée à la polémique, mais force est de constater que beaucoup de projets de loi récents ont été improvisés et nous sont arrivés dans un état insuffisamment abouti. S'y ajoute l'effet de la technocratie : même quand les ministres, avertis par leur expérience d'élus locaux, ont en tête un projet de loi raisonnable et applicable, la technocratie est si puissante qu'elle impose son point de vue. Les sénateurs sont, davantage que les députés, des élus de terrain : ayant le souci de rendre les lois concrètes, accessibles et applicables, ils ne peuvent faire autrement que d'y apporter beaucoup d'amendements ou d'articles nouveaux.

M. David Assouline, président. – Je ne manque jamais de rendre hommage à M. Ollier, mais c'est bien la création de cette commission qui a engagé la dynamique d'amélioration du taux d'application. Le secrétariat général du Gouvernement a donné ensuite une impulsion nouvelle. L'important, c'est qu'une culture nouvelle s'installe et que le parlement ne soit plus victime des blocages de la technocratie.

M. Jean-Claude Lenoir. – Je confirme que M. Ollier a joué un rôle très important pour redresser les statistiques de l'application des lois. La commission y a aussi sa part, ainsi que l'amélioration des circuits internes du Gouvernement. Soyons fiers et heureux que, par notre action conjuguée, les lois soient mises en application dans de meilleures conditions.

Soyons indulgents envers les députés : ils ont moins que nous la possibilité de prendre le recul nécessaire pour bien travailler.

L'inflation des textes est réelle, mais reconnaissez qu'en nombre d'amendements adoptés, ce ne sont pas ceux de l'opposition qui ont le plus gonflé les pages du Journal officiel !

Comme l'a relevé Mme Dini, il y a indéniablement des tentatives de l'administration pour modifier le sens des textes, parfois à l'encontre de l'intention du législateur. Il conviendrait donc de mieux associer les rapporteurs au suivi des textes d'application : comme ce sont eux qui connaissent le mieux les lois dont ils ont suivi la discussion, ils doivent avoir connaissance des décrets préparés pour leur application.

La prolifération des circulaires est également préoccupante, d'autant que sur le terrain ce sont elles que les fonctionnaires appliquent. J'ai très souvent constaté, en tant qu'élus locaux, que des circulaires, notamment en matière d'urbanisme, étaient complètement différentes de la loi votée.

M. David Assouline, président. – Pas moins de 80 000 pages de circulaires ont été produites l'année dernière. Comment le maire d'une commune de 300 habitants pourrait-il en prendre connaissance ? Il n'a pas les moyens du maire d'une grande ville... J'ai demandé au secrétariat général du Gouvernement si la règle du « 1 pour 1 », une norme créée, une norme supprimée, valait aussi pour les circulaires. C'est un fait, certaines circulaires sont contraires à l'esprit de la loi. En outre, comme l'a noté le secrétaire général du gouvernement, l'administration produit beaucoup de circulaires pour elle-même, elle s'autoalimente... Il faut mettre fin à ces errements et susciter une nouvelle culture.

Mme Corinne Bouchoux. – Le poids de la technostructure renforce les conservatismes. Certains hauts fonctionnaires nous disent franchement « Vous, les élus, vous passerez, nous, nous resterons... »

Je voudrais souligner le rôle des associations : elles nous alertent sur la distance très importante qu'elles constatent parfois entre l'intention exprimée par le législateur et certaines circulaires. Elles peuvent aussi porter le contentieux au tribunal administratif.

J'appelle enfin votre attention sur une stratégie particulière que j'appellerai le « détricotage équestre » : des cavaliers législatifs ajoutés subrepticement au détour de discussions nocturnes déconstruisent peu à peu des textes adoptés consensuellement.

Cela s'est produit récemment lors du débat sur la loi agricole, où le gouvernement a tenté de remettre en cause des dispositions relatives aux établissements d'enseignement supérieur. Certes, le ministre de l'agriculture a retiré ses amendements, mais la navette n'est pas finie...

Tant que durera mon mandat, je surveillerai ces tentatives de détricotage équestre qui nuisent à la cohérence de notre travail.

M. David Assouline, président. – Soyons honnêtes, la pratique des cavaliers législatifs ne nous est pas complètement étrangère. Nous devons balayer devant notre porte avant de faire la chasse aux cavaliers dans les textes gouvernementaux.

M. Philippe Kaltenbach. – Je remercie mes collègues pour leur travail approfondi et je félicite le président qui a porté notre mission de contrôle de l'application de la loi pendant deux ans et demi.

Les chiffres bruts ne disent pas tout. Il faut les nourrir d'éléments tangibles pour qu'ils collent à la réalité. Vous avez signalé que pendant la période 2012-2013, cinq lois n'ont jamais été mises en application. Pourquoi ? Étaient-elles devenues obsolètes ? Avaient-elles perdu leur intérêt ? Je continue de m'interroger.

En tant que parlementaires, nous avons le pouvoir d'amender les textes. Veillons à ne pas multiplier les amendements qui induisent une avalanche de textes réglementaires. Même si nous n'en abusons pas - j'ai pu le constater en séance - ce serait un écran de fumée idéal pour les services de l'État, toujours soucieux de justifier les délais. Utilisons notre pouvoir d'amendement pour faire entendre notre voix et améliorer les textes législatifs, mais laissons à l'administration la responsabilité de mettre en œuvre les textes réglementaires.

Pour faire circuler l'information législative, il est indispensable de développer des bases de données ouvertes, *open data*, grâce auxquelles les citoyens, les associations, et pas seulement le Sénat pourront suivre le travail parlementaire et gouvernemental. Le site internet *nossenateurs.fr* rencontre beaucoup de succès, et nous travaillons aujourd'hui sous un contrôle de tous les instants. Il ne serait pas illogique que la publication des textes d'application fasse l'objet de la même vigilance de la part de l'opinion publique. Développer l'*open data* et la transparence, c'est améliorer le contrôle des citoyens et favoriser leur mobilisation. Encourageons le gouvernement à s'inscrire dans cette dynamique le plus rapidement possible.

M. David Assouline, président. – Les cinq lois qui n'ont pas obtenu de décret d'application sont la loi du 27 septembre 2013 sur les droits et la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques, la loi du 30 mai 2013 sur la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer, la loi du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale, la loi du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de communes et la loi suspendant la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché des produits alimentaires contenant du Bisphénol A. La presse évoque également souvent la loi du 31 mars 2006 relative au CV anonyme dans les entreprises de plus de 50 salariés, jamais appliquée. C'est une loi qui a fait consensus à l'époque, mais dont la mise en œuvre reste compliquée.

M. Philippe Kaltenbach. – Ne devait-elle pas faire l'objet d'une expérimentation ?

M. David Assouline, président. – Il n'y a pas eu de décret d'application. Quand une loi n'est pas applicable, il faut l'amender ou l'abroger.

Concernant l'*open data*, je vous rappelle qu'une mission d'information de la commission des lois a travaillé sur l'ouverture des données publiques. Elle a publié fin avril un intéressant rapport d'information.

Concernant l'élaboration d'un décret, vous savez qu'il s'agit d'un processus long, susceptible d'être ralenti ou bloqué à chaque étape. M. Ollier nous avait expliqué qu'il fallait parfois jusqu'à treize signatures, la dernière étant celle du Premier ministre et nous avait remis à ce sujet une fiche qui figure en annexe de notre rapport de l'an dernier.

Monsieur Lenoir, vous insistez à juste titre sur le rôle privilégié du rapporteur dans le suivi de la loi. Mais associer le rapporteur à la rédaction des décrets d'application de la loi -M. Hyest y est fortement opposé- relèverait de la confusion des pouvoirs.

M. Jean-Claude Lenoir. – J’y suis également opposé. À chacun son rôle : le pouvoir réglementaire appartient à l’exécutif, pas au parlement.

M. David Assouline, président. – Préservons cet équilibre.

M. Christophe-André Frassa. – Lors de la discussion du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, le gouvernement a fait valoir l’urgence, car l’élection des représentants avait lieu en 2014. La loi a été adoptée le 22 juillet 2013 ; elle n’a reçu son décret d’application que le 4 mars 2014, cinq jours avant la date limite de dépôt des candidatures pour les élections. Où était l’urgence ?

L’administration s’abrite trop souvent derrière le paravent des décrets en Conseil d’État pour se décharger de ses tâches. En recourant à ce type de décrets, l’exécutif entend garder la main sur certaines dispositions législatives, qui sont finalement laissées à la libre interprétation de l’administration. Il confisque ainsi les prérogatives du législateur. La commission devrait faire une recommandation sur l’usage immodéré des décrets en Conseil d’État.

M. David Assouline, président. – Cette préconisation figurera dans le rapport. Ceci dit, s’il y a urgence –et c’est parfois le cas– les décrets peuvent être pris en très peu de temps.

M. Christophe-André Frassa. – En décembre 2013, le décret n’était toujours pas prêt et il a fallu deux référés-liberté devant les tribunaux pour que les choses bougent ! Pour une loi adoptée en juillet, le décret aurait dû être publié au plus tard en septembre.

M. David Assouline, président. – Ce n’est pas normal que le décret ait été publié quatre jours avant le vote.

Je vous remercie pour votre participation active. Je vais veiller à ce que le rapport de notre commission soit distribué avant le débat en séance publique, qui aura lieu le 30 juin.

À l’issue, la commission approuve le rapport à l’unanimité.

ANNEXES

- Récapitulatif des Lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013
- Compte rendu de l'audition de M. Jean-Marie Le Guen, Secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement et de M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement (11 juin 2014)
- Audition de M. David Assouline, Président de la Commission pour le contrôle de l'application des lois, devant la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification de la loi (5 juin 2014)
- Éléments de conclusion du Président du Sénat, Jean-Pierre Bel, sur les États généraux de la démocratie territoriale
- Liste des dépôts de rapports de l'article 67, enregistrés par la direction de la Séance au cours de la période de référence
- Argumentaire du colloque organisé par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, en partenariat avec l'OCDE : « L'Évaluation et la qualité de la loi, Quel rôle pour les Parlements ? » (5 décembre 2013)
- Recommandations de l'OCDE sur la politique réglementaire des États
- Circulaire du Premier ministre en date du 29 février 2008 relative à l'application des lois
- Circulaire du Premier ministre en date du 7 juillet 2011 sur la qualité de la loi
- Exemple d'un échéancier de publications des décrets d'application d'une loi (diffusé par Légifrance)
- Bilan semestriel de l'application des lois au 31 décembre 2013 (version synthétique diffusée par Légifrance)
- Fiches des procédures types d'élaboration d'un projet de décret en Conseil d'État
- Liste des commissions consultatives fusionnées ou supprimées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (CIMAP du 18 décembre 2012)
- Textes constitutifs du Conseil national d'évaluation des normes (Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 et décret en Conseil d'état du 30 avril 2014)

**LOIS PROMULGUÉES ENTRE LE 01 OCTOBRE 2012
ET LE 30 SEPTEMBRE 2013**

I. Lois d'application directe

1. Loi n° 2013-715 tendant à modifier la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires du 06/08/2013
2. Loi n° 2013-712 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012 du 05/08/2013
3. Loi n° 2013-713 fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris du 05/08/2013
4. Loi n° 2013-702 relative à l'élection des sénateurs du 02/08/2013
5. Loi n° 2013-673 relative à l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'État du 26/07/2013
6. Loi n° 2013-669 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique du 25/07/2013
7. Loi n° 2013-642 relative à l'instauration du 27 mai comme journée nationale de la Résistance du 19/07/2013
8. Loi n° 2013-569 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction du 01/07/2013
9. Loi n° 2013-561 portant déblocage exceptionnel de la participation et de l'intéressement du 28/06/2013
10. Loi n° 2013-498 portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger du 13/06/2013
11. Loi n° 2013-402 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers intercommunaux et des conseillers départementaux du 17/05/2013
12. Loi n° 2013-404 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe du 17/05/2013
13. Loi n° 2013-344 relative à la prorogation du mécanisme de l'éco-participation répercutée à l'identique et affichée pour les équipements électriques et électroniques ménagers du 24/04/2013
14. Loi n° 2013-337 prorogeant jusqu'au 31 décembre 2013 le régime social du bonus exceptionnel outre-mer du 23/04/2013
15. Loi n° 2013-108 tendant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire du 31/01/2013
16. Loi n° 2012-1557 relative à la nomination du directeur général de la société anonyme BPI-Groupe du 31/12/2012

17. Loi n° 2012-1561 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération du 31/12/2012
18. Loi n° 2012-1441 relative aux juridictions de proximité du 24/12/2012
19. Loi n° 2012-1432 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme du 21/12/2012
20. Loi n° 2012-1361 relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc du 06/12/2012

II. Lois mises en application

21. Loi n° 2013-711 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France du 05/08/2013
22. Loi n° 2013-659 relative à la représentation des Français établis hors de France du 22/07/2013
23. Loi n° 2013-403 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral du 17/05/2013
24. Loi n° 2013-343 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 du 24/04/2013
25. Loi n° 2013-185 portant création du contrat de génération du 01/03/2013
26. Loi n° 2013-100 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière du 28/01/2013
27. Loi n° 2013-61 relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social du 18/01/2013
28. Loi n° 2012-1558 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 du 31/12/2012
29. Loi n° 2012-1560 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 du 31/12/2012
30. Loi n° 2012-1403 organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17/12/2012
31. Loi n° 2012-1270 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer du 20/11/2012
32. Loi n° 2012-1189 portant création des emplois d'avenir du 26/10/2012

III. Lois partiellement mises en application

33. Loi n° 2013-672 de séparation et de régulation des activités bancaires du 26/07/2013
34. Loi n° 2013-660 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22/07/2013
35. Loi n° 2013-619 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable du 16/07/2013
36. Loi n° 2013-595 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 08/07/2013
37. Loi n° 2013-504 relative à la sécurisation de l'emploi du 14/06/2013
38. Loi n° 2013-431 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports du 28/05/2013
39. Loi n° 2013-316 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte du 16/04/2013
40. Loi n° 2013-312 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes du 15/04/2013
41. Loi n° 2012-1559 relative à la création de la Banque publique d'investissement du 31/12/2012
42. Loi n° 2012-1509 de finances pour 2013 du 29/12/2012
43. Loi n° 2012-1510 de finances rectificative pour 2012 du 29/12/2012
44. Loi n° 2012-1460 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement du 27/12/2012
45. Loi n° 2012-1404 de financement de la sécurité sociale pour 2013 du 17/12/2012

IV. Lois non mises en application

46. Loi n° 2013-869 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 du 27/09/2013
47. Loi n° 2013-453 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer du 03/06/2013
48. Loi n° 2013-442 portant réforme de la biologie médicale du 30/05/2013
49. Loi n° 2013-428 modernisant le régime des sections de commune du 27/05/2013
50. Loi n° 2012-1442 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 du 24/12/2012

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. JEAN-MARIE LE GUEN, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT, ET DE M. SERGE LASVIGNES, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, LE 11 JUIN 2014

M. David Assouline, président. – Nous voici à une étape importante du travail de notre commission : l'audition du nouveau secrétaire d'État chargé des relations avec le parlement et celle du secrétaire général du Gouvernement. Cette audition est essentielle pour la finalisation de notre rapport annuel.

Monsieur le Ministre, dès la mise en place de cette commission fin 2011, nous avons engagé un dialogue confiant avec vos deux prédécesseurs, Patrick Ollier puis Alain Vidalies. Dialogue fructueux également, si j'en juge par le taux global d'application des lois en forte augmentation depuis deux ans, comparé aux pourcentages consternants des exercices précédents. La création de notre commission y est sans doute pour quelque chose ! Le secrétariat général du gouvernement a probablement bénéficié aussi de davantage de moyens. J'espère que le nouveau gouvernement maintiendra cette orientation...

Si vous en êtes d'accord, nous intégrerons le compte rendu de votre audition au rapport annuel que je présenterai à la commission la semaine prochaine. À ce propos, je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir accepté d'inscrire le débat annuel sur l'application des lois dans une semaine gouvernementale, le 30 juin, c'est-à-dire le dernier jour de la session ordinaire, où le temps de séance publique est cher !

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État aux relations avec le Parlement. – Ce rendez-vous annuel est pour le Sénat et le gouvernement l'occasion de faire un point d'étape sur l'application des lois. Je suis très attaché à la bonne application des textes votés par le Parlement : cette question n'est ni technocratique ni secondaire et doit faire l'objet d'une attention constante. Ne pas appliquer la loi transforme la parole publique en langue morte, pour reprendre une expression chère au Premier ministre ; cela nuit à la crédibilité du gouvernement et à celle des institutions en général. Les citoyens attendant des politiques publiques des résultats tangibles et rapides, l'application des lois est donc un enjeu de démocratie et d'efficacité.

Le Gouvernement s'assigne le même objectif que ses prédécesseurs : sauf exception dûment justifiée et dont il devra être rendu compte au Parlement, les lois doivent être appliquées intégralement dans les six mois qui suivent leur promulgation.

Pour veiller au respect de cet objectif, j'ai pris l'initiative, avec le Secrétariat général du gouvernement (SGG), de réunir au début de ce mois le Comité interministériel d'application des lois (CIAL) qu'avait créé mon prédécesseur Alain Vidalies, afin de favoriser une réflexion collective sur le sujet, faire le point sur l'entrée en vigueur des textes les plus importants politiquement et, surtout, d'apporter des réponses concrètes aux blocages rencontrés, en interrogeant chaque ministère concerné, en cernant pourquoi certains décrets ont pris du retard, pourquoi certaines concertations demandent plus de temps que prévu.

On constate des retards d'application pour certaines lois essentielles, comme la loi bancaire, la loi relative aux dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Dadu) dans le domaine du développement durable, ou la loi sur la refondation de l'école. Concernant la loi bancaire, le ministère des Finances s'est engagé à accélérer le processus d'élaboration des décrets – mais vous savez que ce ministère concentre, à lui seul, un tiers de l'activité législative de l'État... Sur le Dadu, une quinzaine de décrets sont en cours de

contreseing ou viennent d'être soumis au Conseil d'État. Enfin, les mesures encore à prendre pour appliquer la loi sur la refondation de l'école sont en voie de finalisation, si bien que tous ses décrets devraient être publiés avant la fin de l'année.

Je sais que vous êtes très attentifs à la bonne application des lois d'origine parlementaire. Il ne serait pas admissible que leur taux d'application soit plus faible que celui des lois d'origine gouvernementale.

Le Gouvernement devra à nouveau rendre compte, au 31 décembre, de l'application des lois dans le cadre des indicateurs de performance prévus par la Lolf. Cette échéance est d'autant plus cruciale que les mesures à prendre d'ici là sont très nombreuses : pour m'en tenir à trois lois récentes, celle sur la consommation prévoit 59 décrets, celle sur la formation professionnelle 84, et la loi pour l'accès au logement et un urbanisme renouveau (Alur 177). Le gouvernement fera tout son possible pour gérer cette charge réglementaire très lourde.

Notre pays souffre de normes trop nombreuses, trop rigides, mal adaptées à la réalité du terrain. La nomination de Thierry Mandon comme secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification est un signal clair de la part du gouvernement : sous son impulsion, nous ferons en sorte que chaque texte nouveau soit réellement nécessaire.

M. David Assouline, président. – Chers collègues, le ministre a déjà pris en compte des constatations que j'avais transmises à ses services et que je vous présenterai plus en détail dans mon rapport la semaine prochaine. L'écart récurrent entre le taux d'application des lois d'initiative parlementaire et celui des projets du gouvernement, s'il peut s'expliquer par une pente naturelle du Gouvernement à privilégier ses propres priorités, n'est pas admissible.

L'an dernier, nous avons beaucoup travaillé sur la question de la qualité de la législation, avec notamment un colloque à dimension internationale, organisé en partenariat avec l'OCDE. M. Thierry Mandon, qui était encore député à ce moment, avait d'ailleurs participé à ce colloque ; il est ensuite devenu rapporteur de la mission de l'Assemblée nationale sur la simplification législative et vient d'être nommé au Gouvernement, en charge de la réforme de l'État et de la simplification.

Pourriez-vous, monsieur le ministre, détailler les conclusions du comité interministériel de la semaine dernière ?

Un autre thème nous préoccupe depuis longtemps : les rapports du Gouvernement au Parlement prévus dans les lois représentent un problème récurrent : ils sont de qualité inégale, voire inexistants. S'y ajoutent les fameux rapports de l'article 67 que le Gouvernement doit déposer dans les six mois de la promulgation de la loi ; ils sont l'objet de fortes critiques de la part de presque toutes les commissions permanentes du Sénat. Quand les décrets sont sortis, ce genre de rapport ne nous apprend rien de plus que nous ne savons déjà, et quand les décrets ne sont pas publiés en temps utile, le rapport ne renseigne que très rarement sur les motifs du retard. Bien souvent, le rapport se borne à constater que le processus est plus long que prévu sans dire pourquoi. Devons-nous nous résigner à admettre que ça ne va pas vite parce que c'est long ? Y a-t-il des perspectives d'amélioration ?

La règle du « 1 pour 1 » qui prône la suppression d'une norme existante pour la création de toute norme nouvelle, posée avec force par le précédent gouvernement, a-t-elle donné lieu à un bilan ? Enfin, les questions écrites sur l'application des lois resteront-elles la seule procédure pour appeler l'attention du gouvernement sur les retards constatés ? Les

réponses à ces questions sont parfois plus lentes encore que la publication du décret. Ne pourrait-on imaginer une forme de dialogue plus efficace, avec un circuit de réponse adapté ?

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Le Cial de la semaine dernière – dont le procès-verbal détaillé n'est pas encore diffusé – a été l'occasion d'interroger certains ministères sur leurs piètres statistiques mais nous nous sommes aperçus que celles-ci ne reflétaient pas l'état exact d'avancement de plusieurs dossiers : certains décrets sont en passe d'être signés, d'autres sont devant le Conseil d'État.

J'ai rappelé aux cabinets ministériels présents que l'engagement du Premier ministre sur les rapports du Gouvernement avec le Parlement valait aussi pour la publication des décrets ; et que nous voulions une entrée en vigueur plus rapide des lois. Nos concitoyens comprennent de moins en moins le délai entre les annonces et la mise en œuvre des politiques. Il n'y a pas de raison pour que l'écriture des décrets devienne un obstacle insurmontable à la transformation du cadre légal de notre pays.

Quant au problème des rapports au Parlement, c'est un des points faibles du bilan de l'action de l'exécutif vis-à-vis des deux assemblées. Cependant, il semble qu'il y ait aussi des difficultés de circulation entre l'exécutif et le législatif : ces rapports sont rédigés mais ne parviennent pas toujours à ceux qu'ils intéresseraient.

Nous devrions réfléchir à un nouveau parcours des questions écrites portant sur l'application des lois. Si la réponse tarde, elles pourraient être relancées par vous, monsieur le président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois : si vous me transmettiez les questions des sénateurs restées sans réponse, j'activerais le ministère concerné. Ce serait une manière de maintenir la pression dans les tuyaux !

M. David Assouline, président. – Si je vous comprends bien, les sénateurs devraient donc être incités à saisir ma commission des retards mis à leur répondre, afin que nous fassions pression à travers vous ?

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – C'est cela.

M. David Assouline, président. – C'est une suggestion intéressante à laquelle nous devons réfléchir

Mme Isabelle Debré. – Les travaux de la commission des affaires sociales offrent plusieurs exemples éloquentes du régime de « deux poids, deux mesures » entre les textes d'origine gouvernementale et ceux qui émanent du Parlement. Les dix textes réglementaires attendus pour le contrat de génération ont été pris dans les deux semaines qui ont suivi la promulgation de la loi ; sur les emplois d'avenir, le premier décret est sorti dans les six jours. À côté de cela, quatre lois issues d'initiatives parlementaires n'ont toujours pas fait l'objet, sur les quatorze décrets attendus, d'une seule mesure d'application ! D'où l'impression que le gouvernement choisit les lois qu'il veut voir appliquer.

Patrick Ollier, l'un de vos prédécesseurs, avait accompli de grands progrès. Il rendait compte régulièrement à toutes les commissions de la publication des décrets. Depuis deux ans, je n'ai plus reçu aucune information à ce sujet.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Le deux poids/deux mesures serait inacceptable, mais les deux exemples que vous avez cités s'expliquent d'eux-mêmes : un problème urgent comme celui du chômage justifiait une mobilisation très forte de l'exécutif. Le délai de six mois que nous nous sommes fixé n'en doit pas moins être respecté pour les propositions de loi.

M. David Assouline, président. – Pour ce qui me concerne, je n'ai jamais reçu de M. Ollier le genre de document évoqué par Mme Debré. C'est au moment de rédiger mon rapport que je réunissais toutes les précisions. En revanche, celui que je m'apprête à vous soumettre fera bien apparaître un « deux poids, deux mesures » : le taux d'application des textes d'origine gouvernementale est selon nos calculs d'environ 67%, celui des textes votés à l'initiative de députés de 48%, et des nôtres, 24%. Il y a de quoi être en colère.

M. Ollier est arrivé au moment où notre commission se mettait en place. Nous l'avons constamment relancé, même si nous ne pouvions lui imputer les retards désastreux des mois et années précédents.

Il avait, à partir de nos conversations, mis au point une méthode informelle : il inscrivait sur de petits cartons les références des décrets retardataires et le nom des ministres qui devaient les signer, et lors de chaque conseil des ministres, il posait ces cartons devant les intéressés en leur demandant où ils en étaient. Cette méthode des petits papiers, très simple, obtient davantage de résultats que bien des courriers officiels. Pour autant, Madame Debré, ne laissez pas penser que du temps de Patrick Ollier, tout était fantastique, et qu'après lui, tout est devenu catastrophique !

Mme Isabelle Debré. – Ce n'était pas l'esprit de mon intervention.

M. David Assouline, président. – J'ai rendu hommage à l'action de M. Ollier comme à celle de M. Vidalies, je m'étonne donc de vos propos agressifs.

Mme Isabelle Debré. – M'avez-vous trouvée agressive, monsieur le ministre ?

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Jamais, madame !

M. David Assouline, président. – Les présidents de commissions permanentes pourraient relancer le gouvernement sur les décrets d'application des textes dont ils assurent le suivi. Le gros du travail est devant nous ; je pense, par exemple, aux décrets nécessaires à la mise en œuvre de la loi Alur qui vont forcément affecter les statistiques annuelles.

M. Jean-Claude Lenoir. – Du temps où je siégeais sur les bancs de l'Assemblée nationale avec Jean-Marie Le Guen, Patrick Ollier, alors président de la commission des affaires économiques, avait chargé les rapporteurs de suivre personnellement la sortie des décrets et des arrêtés. Ce serait une méthode à reprendre.

Aujourd'hui, j'appartiens à la commission des affaires économiques du Sénat et je soutiens entièrement son président, qui voudrait que l'on cesse de demander à tout propos un rapport au Gouvernement : ces demandes de rapports truffent verbalement les lois, c'est un détournement auquel il faudrait opposer l'article 40. Je sais, pour avoir appartenu à l'administration centrale, que celle-ci est inondée de demandes de rapports, qui ne seront lus par personne hormis leur auteur.

Je profite de notre rencontre pour exprimer une doléance : le gouvernement engage beaucoup trop souvent la discussion de textes importants au Sénat le mercredi après-midi, alors qu'il faudrait commencer le lundi et aborder la discussion des articles le mardi.

Je vous livre, par ailleurs, la primeur d'une question orale que je poserai en juillet : nous avons adopté sur le vote blanc une loi d'une simplicité biblique. Comparez-la avec les instructions qui ont été envoyées aux préfets et aux maires pour son application : c'est édifiant. Il arrive que l'administration applique le vieil adage « pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? ».

M. Marc Laménie. – Il y a de plus en plus de textes dont le public ignore l'existence. Vous avez évoqué les rapports au Parlement mais d'autres instances produisent également des rapports, tous de qualité : la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes, le Conseil économique, social et environnemental, et combien d'autres ! Beaucoup d'énergie est ainsi gaspillée dans un travail de l'ombre souvent laissé sans suite. Quant aux circulaires, même dématérialisées, elles déferlent sur les maires qui, malgré toute leur bonne volonté, n'arrivent plus à suivre. Nos concitoyens sont dépassés : venons-en à cette simplification dont on parle tant.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Il faut naviguer entre deux écueils, car certaines administrations sont débordées, tandis que d'autres ont un goût prononcé pour l'aspect courtelinesque de leur activité.

Les rapports témoignent parfois d'un conflit latent entre le parlement et le gouvernement. Mais, le travail parlementaire doit être respecté par l'exécutif. De mon côté, je m'interroge : faudrait-il adresser le rapport statistique à tous les parlementaires ? Nous pourrions envisager de le faire sous forme dématérialisée ; mais il est bon que nous vous laissions la primeur d'un rapport contenant beaucoup de chiffres à exploiter.

Notez que le retard pris dans la mise en application de lois n'est pas toujours imputable aux lenteurs de l'administration. Je pense à une proposition de loi importante sur les maisons de naissance, dont j'avais défendu l'utilité : les blocages provenaient de certains corporatismes. La diligence de l'administration doit être accompagnée de vigilance politique.

M. David Assouline, président. – Notre commission peut, dans le cadre de sa fonction de contrôle de l'exécutif, adopter une posture de réclamation permanente. Mais j'avais souligné l'année dernière que nous portions, en tant que législateurs, notre part de responsabilité : la loi Alur, nous l'avons votée, et le grand nombre de décrets à rédiger maintenant sont ceux auxquels nous avons renvoyé.

M. Lenoir évoquait l'intérêt qu'il y aurait à ce que les ministres informent les rapporteurs de la préparation de la mise en application des lois qu'ils ont rapportées. Certes – mais n'allons pas plus loin : le rapporteur ne saurait se charger de la rédaction des décrets, comme certains l'ont réclamé.

M. Jean-Claude Lenoir. – Pas nous, en tout cas !

M. David Assouline, président. – Je souhaiterais que le secrétaire général du gouvernement nous donne quelques précisions. Pouvez-vous préciser les conclusions des travaux du comité interministériel qui s'est tenu la semaine dernière ?

M. Serge Lasvignes, secrétaire général du gouvernement. – C'était la première fois que le Cial se réunissait sous l'actuel gouvernement. Les ministères y étaient représentés par les directeurs de cabinet : j'y vois la marque d'un intérêt nouveau de leur part.

Notre production réglementaire est fortement centralisée : 70% des mesures sont à la charge de trois ministères : ceux des comptes publics, des affaires sociales et de l'écologie et du développement durable. Cette concentration induit des effets saisonniers : avec la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale à l'automne, on arrive six mois plus tard à de moins bons scores en juin qu'en décembre.

Par ailleurs, les administrations ne sont pas toutes outillées de la même façon : certaines directions savent très bien produire des textes –la direction de la sécurité sociale, par exemple–, même si elles connaissent des situations d'engorgement ; d'autres, bien que

très prestigieuses, ne savent pas rédiger les textes réglementaires, ou ne sont pas équipées pour cela : elles sont désemparées lorsqu'elles ont à gérer à une loi lourde. Les directeurs des cabinets concernés en sont conscients.

J'avais évoqué l'an dernier l'intérêt pour le gouvernement de disposer de statistiques d'application sur le stock, autrement dit sur la quatorzième législature, mais aussi d'indicateurs de célérité : il ne suffit pas de savoir si le décret a été pris ou pas, mais en combien de temps. A-t-on respecté le délai de six mois ? Pour 2013, cet indicateur est plutôt bon : au 31 décembre, plus de 81 % des décrets, sur le stock de la quatorzième législature, étaient déjà pris. C'est un bon chiffre par rapport au passé. J'ai eu également la bonne surprise de constater que 65% d'entre eux avaient été pris en moins de six mois, 34% entre six et douze mois, un seul en plus de douze mois. Je compte bien surveiller l'évolution de ces chiffres.

Une question a été posée sur le choc de simplification et sur la règle du « 1 pour 1 ». Ces démarches tentent de concilier des objectifs qui ne sont pas toujours compatibles : aller vite dans la production réglementaire et prendre bien garde à ne pas compliquer le droit.

Le Conseil national d'évaluation des normes sera mis en place le 3 juillet prochain, prenant la suite de la Commission consultative constituée en 2007. Il évaluera l'impact des normes sur les collectivités territoriales. Le président de la République, sur une proposition de Thierry Mandon, a décidé d'installer parallèlement une commission qui vérifiera la qualité des études mesurant l'impact des décrets et des arrêtés sur les entreprises. Un même décret pouvant affecter une collectivité territoriale et une entreprise, il sera soumis à ces deux organismes collégiaux. Une supervision depuis Matignon s'impose si l'on veut éviter un processus trop long. Un des enjeux des prochains mois sera de s'entendre avec ces organismes pour que leur intervention ne provoque pas un grave ralentissement.

La règle du « 1 pour 1 » a été mise en œuvre. Elle ne concerne pour l'instant que les textes réglementaires, et signifie que tout projet de texte doit être accompagné d'une fiche d'impact évaluant le coût supplémentaire induit pour les entreprises ou les collectivités territoriales, ou l'économie obtenue, s'il s'agit d'un texte de simplification. Le ministère n'a le droit de produire des textes que si son crédit est positif – c'est pour l'instant le cas de celui de l'écologie. Mais, bien sûr, on n'y compte pas les décrets d'application des lois dont l'initiative ne revient pas aux ministères : la loi Alur, par exemple, dégraderait très fortement le compte du ministère de l'écologie, sans que cela soit imputable à l'administration.

M. David Assouline, président. – Nous calculons le calcul du taux d'application des textes de la présente législature, en vérifiant à chaque fois, la concordance de vos chiffres et des nôtres. Pour ce faire, nous veillons à arrêter les comptes aux mêmes dates, afin d'éviter un décalage artificiel.

À mon sens, simplifier, c'est être plus rapide et plus transparent, afin que les entreprises et les collectivités ne soient pas handicapées par un surplus de normes. Mais je m'inquiète, car vous dites que votre vigilance concernant l'intelligibilité des textes peut ralentir leur production. Il ne faudrait pas ralentir le rythme au nom du principe de simplification !

M. Serge Lasvignes. – Nous devons prendre garde à ce que ce ne soit pas le cas.

M. David Assouline, président. – Ce serait ubuesque !

M. Jean-Jacques Hyest. – Ce combat de chiffres n'a pas lieu d'être. Concernant les statistiques de mise en application, nous n'avons aucune raison de ne pas faire confiance au secrétariat général du gouvernement : il est honnête.

M. Serge Lasvignes. – C'est une qualité que l'on nous reconnaît.

M. Jean-Jacques Hyest. – Mais parfois, les ministères ne veulent pas prendre de décrets ou bien les textes d'application n'épousent pas l'intention du législateur.

M. David Assouline, président. – C'est pourquoi certains voudraient que nous écrivions nous-mêmes les décrets.

M. Jean-Jacques Hyest. – Chacun a sa part de responsabilité. Parfois, l'encre des décrets est à peine sèche qu'on a déjà changé la loi ! Il serait plus important de savoir quelle est l'effectivité des textes, d'où l'évaluation des lois et des décrets d'application. À travers la loi, ce sont les politiques publiques que nous évaluons.

Certaines lois s'appliquent directement, et c'est souvent le cas pour celles émanant du ministère de la justice, puisque le droit civil –sauf lorsque le gouvernement prend des ordonnances– est de la compétence exclusive du législateur ; en revanche la procédure civile est de la compétence du pouvoir réglementaire. Pour les lois pénales, nul besoin non plus de textes d'application.

Les lois sont parfois inutilement compliquées. Un exemple : actuellement il existe 10 000 contraventions, délits et crimes institués par le législateur, alors que la justice n'en utilise qu'environ 200, même si, de temps à autre, à la surprise générale, un procureur requiert le prononcé d'une peine oubliée depuis des lustres. Il y aurait là quelque chose à faire...

Il faudra évaluer la loi Alur lorsqu'elle aura ses 177 décrets et mesures d'application !

Et puis, pourquoi vouloir toujours renvoyer à des décrets en Conseil d'État ? Des décrets simples suffisent la plupart du temps ; parfois, il n'y a pas de renvoi mais pour que la loi s'applique, le pouvoir réglementaire a déjà toute latitude pour prendre des décrets. Disposez-vous de statistiques sur le sujet ?

M. David Assouline, président. – Le contrôle de l'application réglementaire n'est qu'un aspect de notre travail. L'évaluation des politiques publiques, bien plus large que l'évaluation de l'application des lois, est indispensable également. J'ai été auditionné par la mission de l'Assemblée nationale sur la simplification administrative la semaine dernière, sur cette question du contrôle de l'application des lois. Peut-être pourrions-nous travailler en binômes, Assemblée nationale/Sénat en allant au-delà du recensement des décrets d'application publiés.

Faisons attention aux chiffres que nous publions : les journalistes sont à l'affût de toute divergence entre le Gouvernement et le Parlement afin de nous opposer les uns aux autres. Mais je suis rassuré car nos chiffres concordent : le taux de mise en application s'élève à 64,1 % selon le Sénat et à 64,9 % selon le gouvernement. Les écarts sont insignifiants, de l'ordre de la décimale seulement. Depuis 2010, nous nous situons à peu près à ce niveau, mais en 2009, nous n'étions qu'à 20 % ! Je crains qu'avec des textes comme la loi Alur, la dégradation soit importante...

Vous nous avez dit, monsieur Lasvignes, que 70 % des décrets étaient le fait des ministères des finances, de l'écologie et des affaires sociales. Pourriez-vous nous préciser les chiffres, car certains ministères sont peut-être plus performants que d'autres ?

Mme Catherine Deroche. – Les pourcentages sont à peu près les mêmes depuis trois ans, mais recouvrent-ils tout de même une progression ? Ce serait le cas si les lois se révèlent plus nombreuses ou si elles comprennent plus d'articles...

M. Serge Lasvignes. – Chaque année, le Parlement vote environ une cinquantaine de lois mais elles comptent de plus en plus d'articles et s'enrichissent de plus en plus au cours de la navette parlementaire : le volume des textes initiaux peut quadrupler après leur passage à l'Assemblée nationale et au Sénat. La loi Alur en est l'illustration.

M. David Assouline, président. – Le Parlement est effectivement responsable de cette situation. La loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel a doublé de volume à l'Assemblée nationale et encore doublé au Sénat. C'est que les parlementaires en profitent pour faire voter des mesures qui attendaient un véhicule législatif, mais surtout, qu'ils veulent exister. Le gouvernement ne pourrait-il envisager de mieux associer les parlementaires lorsqu'il rédige la loi ?

M. Jean-Jacques Hiest. – Je ne suis pas du tout d'accord avec vous ! Que faites-vous de la séparation des pouvoirs ? C'est le Parlement qui fait la loi, je revendique ce droit ! J'ai toujours dit aux gouvernements : présentez votre projet et je vous dirai si je l'accepte ou non. En revanche, les parlementaires doivent se garder de voter des dispositions accessoires ou réglementaires, même si tout le monde semble désormais faire fi de l'article 34 de la Constitution. Pour ma part, j'ai toujours privilégié des lois simples et lisibles.

Associer les parlementaires en amont ne changerait rien aux débats en séance publique. Députés et sénateurs y puiseraient peut-être même des idées pour nourrir encore plus les textes...

M. David Assouline, président. – M. Hiest, il n'est pas question de remettre en cause la séparation des pouvoirs. Il faudrait néanmoins que ceux qui écrivent les décrets prennent l'attache des rapporteurs : la séparation des pouvoirs n'implique pas qu'il n'y ait aucun dialogue entre eux. Ce qui est certain, c'est que le volume des lois ne cesse d'augmenter.

M. Jean-Jacques Hiest. – Et les lois sont de plus en plus bavardes !

M. David Assouline, président. – Le Parlement doit dire son mot, mais il faut trouver aussi un mode de régulation en amont.

Mme Corinne Bouchoux. – Les parlementaires sont dans des systèmes tubulaires, nous travaillons de manière trop cloisonnée dans nos commissions respectives. Cette commission a le grand avantage de faire travailler ensemble des collègues qui, jusqu'à présent, ne se rencontraient pas.

Si la loi est bavarde, c'est sans doute aussi le reflet de l'impuissance des politiques publiques : on parle de plus en plus, on écrit de plus en plus de textes, mais avec de moins en moins d'effet sur la réalité.

Enfin, peut-être faudrait-il que les parlementaires soient moins nombreux mais dotés de moyens beaucoup plus efficaces. C'est sans doute très masochiste de dire cela, mais j'en suis profondément convaincue.

M. Jean-Jacques Hiest. – Davantage de moyens, sans doute ! En revanche, c'est effectivement masochiste de demander à réduire le nombre de parlementaires.

M. David Assouline, président. – Il faut plus de moyens. Comment peut-on améliorer les choses, monsieur le Secrétaire général ?

M. Serge Lasvignes. – Les administrations centrales disposent de moins en moins de moyens et leur production normative est devenue une façon d'exister. Une des priorités du gouvernement est d'arriver à maîtriser cette production.

M. David Assouline, président. – L'année dernière, vous nous aviez dit que quelque 80 000 pages de circulaires arrivaient en mairie. Qu'en est-il aujourd'hui ?

M. Serge Lasvignes. – Le Premier ministre de l'époque a adressé une circulaire -encore une ! - aux ministres pour leur demander d'en finir avec cette inflation. Il a exigé qu'ils remplacent les circulaires par des instructions de moins de cinq pages, qu'ils signeraient eux-mêmes. Les autres correspondances devaient prendre la forme de base de données ou de travail en réseau. Globalement, les choses se sont améliorées. En outre, un décret a prévu que pour entrer en vigueur, les circulaires doivent maintenant toutes être publiées sur un site internet unique : *circulaires.gouv.fr*. Ce site a enregistré 1 300 circulaires nouvelles en 2013 et autant ont été retirées. J'ajoute que sur ces 1 300 circulaires, plus de la moitié sont indolores pour les citoyens et les entreprises, car elles ne concernent que les fonctions publiques ou le ministère de la défense qui en est un gros producteur. Restent donc effectivement 80 000 pages en vigueur.

En outre, les bureaux disposent d'une « littérature grise », à savoir de vieilles circulaires et de vieilles instructions qui ne sont plus en vigueur mais auxquelles certains continuent de se référer. Nous menons un travail avec les services déconcentrés pour améliorer cette situation.

Allons-nous parvenir à imposer cette révolution culturelle aux administrations centrales et aux services déconcentrés ? Nous expliquons aux administrations centrales que produire du texte n'est pas une façon d'exister. En revanche, elles doivent être capables de produire rapidement des textes importants. Et de laisser aux services déconcentrés une marge d'appréciation en fonction des circonstances locales. Encore faut-il que cette marge d'appréciation ménagée aux services en aval ne soit pas vue par eux comme synonyme de vide juridique ! Trop souvent, les services sont dans une attitude passive, ils attendent des décrets, des arrêtés, des circulaires venues d'en haut.

Enfin, M. Hyst a raison, des décrets en Conseil d'État ne sont pas systématiquement nécessaires. Au niveau des avant-projets, je m'efforce de faire la chasse à cette formule...

M. Jean-Jacques Hyst. – Mais vous les retrouvez au Parlement !

M. Serge Lasvignes. – Hélas, y compris à l'initiative des ministères. Si l'on veut améliorer l'application des lois et maîtriser les normes, notre approche doit être globale. C'est pour cette raison que je me félicite de travailler avec un secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de la simplification.

M. David Assouline, président. – Merci pour cet éclairage, comme toujours, fort intéressant.

**AUDITION DE M. DAVID ASSOULINE, SÉNATEUR,
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE
L'APPLICATION DES LOIS, DEVANT LA MISSION D'INFORMATION DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LA SIMPLIFICATION LÉGISLATIVE**

- Jeudi 5 juin 2014 -

Présidence de Mme Laure de La Raudière, Présidente

M. Régis Juanico, rapporteur (désigné le 5 juin 2015, en remplacement de M. Thierry Mandon, nommé au Gouvernement)

La séance est ouverte à 11 heures.

Mme la présidente Laure de La Raudière. Notre mission d'information sur la simplification législative reprend ses travaux par l'audition de M. David Assouline, sénateur, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, que je remercie d'avoir accepté notre invitation.

Comme vous le savez, monsieur le président, notre mission entend faire porter ses travaux davantage sur une rationalisation du « flux » normatif que sur la simplification du « stock » des normes législatives et réglementaires.

Nous réfléchissons donc aux moyens de « mieux légiférer » et de provoquer un « changement de culture normative » en nous inspirant des exemples étrangers que nous avons notamment pu étudier lors de nos déplacements à Bruxelles, Londres, Berlin et La Haye.

Notre réflexion porte en particulier sur l'importance d'une évaluation *ex ante* renforcée et d'une évaluation *ex post* méthodique, ainsi que, d'une manière plus générale, sur différents aspects de la procédure législative, comme la méthode de transposition des directives européennes.

Nous avons souhaité vous entendre car les questions liées à la « fabrique de la loi » concernent autant le Sénat que l'Assemblée nationale. Les enjeux relatifs à l'évaluation *ex post* préoccupent en particulier la commission que vous présidez.

Pourriez-vous nous rappeler brièvement quels sont la nature et le degré du contrôle que votre commission exerce sur l'application des lois ? S'agit-il d'un suivi de la publication des décrets d'application ou d'une évaluation de la pertinence et de l'efficacité des dispositifs adoptés au regard de ce qui en était attendu *a priori* ? En outre, quelle appréciation portez-vous sur l'application des lois votées ? À votre sens, l'obligation faite au Gouvernement de remettre des rapports sur certaines lois est-elle correctement appliquée ? Et l'exploitation de ces rapports est-elle optimale ? D'une manière plus générale, auriez-vous des propositions à formuler pour améliorer l'évaluation *ex post* ?

M. David Assouline, sénateur, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Merci de me recevoir. Il s'agit d'un moment important car il faut établir des liens entre nos deux assemblées sur ce sujet en particulier. Le contrôle de l'exécutif doit être optimisé grâce à une collaboration plus formelle entre nous.

La qualité de la loi, son effectivité et son efficacité constituent un enjeu démocratique majeur : les citoyens exigent de plus en plus d'avoir un droit de regard sur ce que font les responsables politiques et témoignent d'un grand scepticisme sur l'efficacité de la loi. Or quand une telle distance se crée, c'est la démocratie elle-même qui est mise en question.

L'environnement juridique est de plus en plus complexe et nos concitoyens s'y retrouvent difficilement. La simplification de la législation répond donc à un vrai besoin qui, au-delà des parlementaires que nous sommes, est largement partagé, au sein de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) notamment, laquelle a engagé un travail important dans ce domaine. Je pourrai à cet égard vous remettre les actes d'un colloque que j'ai organisé en décembre dernier au nom de ma commission au Sénat en partenariat avec cette institution sur le rôle des parlements dans l'évaluation et la qualité de la législation.

Le Parlement n'est pas le seul responsable de l'inflation législative. Dans notre système institutionnel, l'essentiel des lois provient de l'exécutif et le Parlement a toute légitimité à vouloir mettre son empreinte en amendant les textes. Au-delà de la responsabilité première de l'exécutif, cette inflation résulte des demandes de la société, des groupes de pression, des associations, qui exigent souvent que nous légiférions, même dans le détail, sur certaines de leurs préoccupations. Or si le Parlement n'est pas associé avant le dépôt des projets de loi, il a tendance à doubler le nombre d'articles par l'adoption légitime d'un certain nombre d'amendements.

Votre mission d'information est nécessaire. Il convient en effet de voir comment, au cours de la procédure législative, évaluer l'impact d'une future loi afin de s'assurer qu'elle pourra s'appliquer convenablement et, en aval, comment contrôler efficacement la publication des décrets d'application, sachant qu'il s'agit d'une prérogative du Gouvernement et que nous ne saurions, sans porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs, nous immiscer dans l'exercice du pouvoir réglementaire. Il y a lieu également d'examiner comment s'assurer, après un certain temps, que la loi répond aux objectifs assignés par le législateur.

La commission que je préside a été créée en 2011 sans aucun modèle. Il nous a fallu inventer. Nous avons tout de suite été confrontés au principe de séparation des pouvoirs. Certes ce dernier est le garant de notre prérogative de contrôle mais nous constatons que nous ne sommes pas dans un système de contrôle du type de celui des États-Unis d'autant que nous n'avons pas les mêmes moyens qu'eux et que nous sommes tributaires en la matière des moyens de celui que nous contrôlons, à savoir l'exécutif, tant pour les études d'impact que pour les évaluations. Sans demander beaucoup plus de moyens financiers –parce que ce n'est pas l'époque–, il faut renforcer les moyens humains et matériels du contrôle de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Deux facteurs récents ont conforté la légitimité de nos questionnements : d'une part, la révision constitutionnelle, qui a affirmé que nous avons autant un rôle de contrôle que de production de la loi ; d'autre part, une prise de conscience accrue par les gouvernements –tant ceux de la fin de la précédente législature que de l'actuelle législature–, de la nécessité de s'atteler à la qualité de la loi et de se doter d'outils performants pour bien mettre en œuvre les politiques publiques.

Le constituant de 2008 a consacré l'étude d'impact comme l'instrument permettant au Parlement de saisir l'effet concret des dispositions qu'il s'apprête à adopter. Mais si cet outil ne peut qu'être approuvé, il a vite montré ses limites.

D'abord, ces études se révèlent d'une qualité fort inégale, comme l'a admis le secrétaire général du Gouvernement (SGG) lors de ses auditions devant ma commission : si certaines tendent à mesurer de façon effective l'effet des mesures proposées, sur la base notamment de projections statistiques et de critères quantitatifs précis, d'autres ressemblent plutôt à un exposé des motifs sans réelle valeur prédictive. Ensuite, les assemblées sont mal armées pour vérifier si l'impact est évalué de manière réaliste ou appropriée par les services en charge du texte.

De ce fait, les commissions législatives accordent à ces études un intérêt assez restreint, la fiabilité de l'instrument leur paraissant parfois sujette à caution. Encore une fois, faute de moyens propres d'évaluation, le Parlement est plus ou moins obligé de s'en remettre à l'exécutif pour évaluer les mesures que celui-ci lui propose de voter.

Enfin, dans leur forme actuelle, les études d'impact comportent une lacune importante : elles n'établissent pas de critères précis permettant de dire *ex post* si la loi remplit les objectifs qui lui ont été assignés. Il ne faut pas « magnifier » une version statique de l'étude d'impact : des changements politiques ou sociaux peuvent avoir des effets imprévisibles, différents de ceux envisagés dans l'étude d'impact.

Nous allons continuer à publier, en l'améliorant, notre rapport annuel – le prochain sortira dans deux semaines. Au-delà de l'évaluation statistique très précise relative aux décrets d'application des lois, ma commission a décidé depuis son origine d'évaluer la mise en œuvre de certaines lois, en nommant à chaque fois deux rapporteurs, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. Sont examinés les décrets, mais aussi les circulaires d'application : au-delà des décrets ne correspondant pas complètement à ce qu'a voulu le législateur, on a vu en effet parfois certaines d'entre elles corriger ceux-ci. Nous avons ainsi examiné la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Cette évaluation a permis de souligner notamment qu'on n'arriverait pas à permettre l'accessibilité des personnes handicapées à tous les lieux publics en 2015 et conduit le Gouvernement à nommer l'une de nos rapporteuses parlementaires en mission pour faire des recommandations législatives.

Nous avons fait de même avec la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (dite « DALO ») ou sur certains points précis comme l'indemnisation des victimes des essais nucléaires dans le Pacifique et le désert algérien. Ce dernier dispositif, bien que consensuel et très vite mis en place, s'est traduit par un très faible nombre de dossiers éligibles, bien moins important que ce qui avait été envisagé lors de l'élaboration du texte : nous avons donc fait des propositions en la matière, dont certaines ont été retenues.

J'ai cité ces exemples car ils illustrent notre volonté de faire porter le contrôle sur des sujets disparates. Notre action rejoint celle de la commission chargée de l'évaluation des politiques publiques de votre assemblée, le contrôle de l'application de la loi étant indissociable de cette évaluation. Je trouve d'ailleurs dommage que, dans les débats théoriques, l'on dissocie les deux exercices.

S'il est légitime de veiller au « rendement normatif », il convient aussi de voir comment nos concitoyens perçoivent la loi. La loi galvaudée ou incomprise crée une distance entre le législateur et les citoyens et notre crédibilité s'amointrit. La loi peut être simple mais les moyens pour l'appliquer peuvent faire défaut : faute d'impact concret de la loi dans la vie de nos concitoyens, il se crée une distance entre la première et les seconds.

Quel poids pouvons-nous et devons-nous exercer sur l'écriture des décrets d'application ? Dans différents forums, beaucoup de sénateurs, notamment élus locaux, ont exprimé le souhait de pouvoir quasiment écrire les décrets avec le Gouvernement au motif qu'ils savent mieux que lui la véritable intention du législateur et qu'ils devraient avoir un regard sur la mise en application de la loi au niveau réglementaire.

Mais si une collaboration en amont avec l'exécutif est opportune -plus informelle que formelle au demeurant-, cette aspiration à une écriture commune des décrets s'oppose au principe de séparation des pouvoirs.

En revanche, il appartient au Parlement de vérifier que les décrets d'application sont bien publiés en temps utile et correspondent aux intentions du législateur. Sur ce point, je voudrais vous faire part d'un point de satisfaction : alors que notre commission a commencé à travailler à la suite des élections sénatoriales de septembre 2011, le taux de publication des décrets d'application des lois dans les six mois après leur promulgation est passé de 10 % en 2003 à environ 28 % en 2008-2009 et 20 % en 2009-2010, puis à 64 % en 2010-2011, 67 % en 2011-2012, pour atteindre environ 80 % en 2012-2013. Il y a eu en effet une prise de conscience en 2011.

J'ai travaillé à l'époque en bonne intelligence avec le ministre chargé des relations avec le Parlement, M. Patrick Ollier, qui, en Conseil des ministres, appelait, par le biais de petites notes, l'attention de ses collègues sur les décrets en retard, dont certains ne nécessitaient pas moins de treize signatures. Ce volontarisme politique, appuyé par une mobilisation sans précédent du secrétariat général du Gouvernement (SGG), a été payant. Nous avons en effet nous-mêmes demandé des comptes, convoqué plusieurs fois le SGG et interpellé le Gouvernement.

Cela dit, je ne crois pas que l'on puisse reconnaître aux parlementaires un droit de saisine des juridictions administratives, soit dans le cadre d'une action en manquement, quand les décrets d'application n'ont pas été publiés, soit pour former un recours contre eux quand ils ne paraissent pas satisfaisants. Nous nous placerions alors en effet sur le même rang que les associations ayant un intérêt à agir. Mais je rappelle que si le fait de ne pas transposer une directive européenne donne lieu à une sanction, il n'en va pas de même quand un décret n'est pas publié...

Mme la présidente Laure de La Raudière. C'est en effet une piste intéressante. À partir du moment où on peut imaginer qu'il y ait une sanction, cela pourrait jouer sur la qualité de la rédaction du texte. J'ai en tête un décret qui n'a pas été pris depuis 2009 car on n'était pas en mesure de le faire : on a créé un dispositif législatif pour satisfaire des exigences politiques sans regarder comment l'appliquer, la loi n'étant pas en l'occurrence la bonne solution. Si une sanction avait existé, peut-être aurait-on davantage réfléchi en amont à la façon dont le décret devait être pris et aurait-on, ce faisant, amélioré la qualité de la loi.

M. David Assouline. Quant aux rapports faits par le Gouvernement sur l'application d'une loi, ils sont de l'aveu même du Secrétaire général du Gouvernement, de contenu très inégal -s'apparentant parfois à une sorte d'exposé des motifs-, voire parfois même pas transmis au Parlement, ce qui explique que nos commissions n'utilisent pas pleinement ces outils dont il faudrait pourtant faire un meilleur usage, même s'ils sont, là encore, élaborés par l'exécutif.

À cet égard, je pense que le contrôle de l'exécutif ne doit pas être le fait d'une seule commission mais de l'ensemble des commissions permanentes. D'ailleurs, ma commission travaille en étroite coopération avec elles, ce qui est nécessaire, car nous n'aurions pas les moyens humains pour produire tous les rapports de la commission que je préside. Quand nous décidons d'étudier tel sujet ou telle loi, nous le faisons en concertation avec la commission compétente et son président, qui mobilise en général une personne de son équipe administrative. En outre, notre rapport annuel est réalisé à partir de rapports préalablement établis par chaque président de commission permanente dans son domaine de compétences. Ceux-ci, qui sont quantitatifs et, de plus en plus, qualitatifs, sont préalablement débattus et adoptés par la commission concernée. La déconcentration du travail permet ainsi de répartir intelligemment la charge en tenant compte des compétences de chacun.

Nous disposons également d'une base de données appelée « Apleg », à laquelle chaque commission a accès. À cet égard, mon premier rapport sur l'application des lois avait suscité une polémique avec le Gouvernement, qui disposait de chiffres beaucoup plus optimistes que les nôtres. Cela tenait notamment à des différences d'évaluation entre nos bases respectives. Depuis, celles-ci ont été harmonisées, ce qui permet d'éviter ce type d'incident.

Mme Cécile Untermaier. Que pensez-vous de l'idée de publier l'étude d'impact bien avant le dépôt du projet de loi pour les textes importants, de manière à permettre au législateur d'avoir plus de temps pour travailler et de faire au besoin des recommandations au moment de l'élaboration de celui-ci ?

Par ailleurs, si on ne peut imaginer une sanction du pouvoir législatif envers le pouvoir exécutif, ne devrions-nous pas envisager un dispositif avisant le citoyen de l'absence de publication d'un décret d'application ?

M. Régis Juanico, rapporteur. Je retiens de votre intervention que le Parlement dispose d'outils et de moyens, relativement complémentaires, sur le contrôle de l'application des lois et leur évaluation. Il existe d'ailleurs d'autres organismes d'évaluation, comme la Cour des comptes, avec laquelle nous devons travailler de façon complémentaire, ce qui est de plus en plus le cas.

Plutôt que de créer inutilement d'autres outils, travaillons avec ceux qui existent déjà : la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois permet un suivi des premiers mois - cruciaux - de la mise en œuvre de la loi ; à l'Assemblée nationale, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) intervient deux à trois ans après la mise en œuvre de la loi, soit en amont du travail législatif, pour enrichir une étude d'impact ou le travail de préparation du texte. Peut-être devrions-nous renforcer la coordination de nos outils de contrôle respectifs entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

Avez-vous réfléchi à la façon d'améliorer l'élaboration des études d'impact et d'y associer des organismes extérieurs à l'exécutif et au législatif ?

Mme la présidente Laure de La Raudière. Comment expliquez-vous que certains décrets - environ 20 % - ne soient pas publiés ? Cela résulte-t-il d'une défaillance de l'étude d'impact ou d'amendements significatifs des parlementaires dont les effets n'ont pas été évalués ? Avez-vous fait une analyse qualitative des décrets qui ne sont pas pris ?

M. David Assouline. Dans certains pays, il y a deux débats : l'un sur l'opportunité de la loi, l'autre sur son contenu. Compte tenu de l'embouteillage constant de l'ordre du jour des assemblées parlementaires, il n'est déjà pas facile d'élaborer la loi. Je suis donc favorable à ce que des documents d'évaluation ayant servi à l'exécutif pour engager la rédaction du texte nous soient transmis le plus tôt possible, avant le dépôt du projet de loi. Je soumettrai en tout cas cette idée au ministre chargé des relations avec le Parlement et au Secrétaire général du Gouvernement lors de leur audition par notre commission - que j'organise traditionnellement avant la publication de mon rapport. Eux-mêmes se seront réunis préalablement dans le cadre du comité interministériel d'application de la loi (CIAL).

L'exécutif pourra toujours nous rétorquer que ni nos propositions de loi ni nos amendements ne sont assortis d'étude d'impact. Nous devons prendre nos responsabilités en la matière et mieux mesurer l'effet de notre propre production législative, ce qui renvoie encore une fois à la question des moyens. À moyens constants, c'est impossible. Il faudrait dès lors assumer devant les citoyens le fait que le Parlement n'a pas suffisamment de moyens alors qu'ils ont l'impression qu'il en a trop et qu'il y a des gaspillages. Cela suppose d'arrêter tous les discours démagogiques et de distinguer la question des moyens personnels de chaque parlementaire de celle des moyens collectifs permettant au Parlement d'assumer son rôle. Nous sommes à cet égard très loin du compte. Je rappelle que les membres du Congrès américain disposent d'une dizaine de collaborateurs très qualifiés pour effectuer des missions de contrôle et qu'ils peuvent commander des études à des organismes indépendants.

Par ailleurs, il ne faudrait pas que la volonté de rationaliser la production législative et d'éviter la loi bavarde ne soit vécue comme une contrainte excessive par les parlementaires, ce qui réduirait le débat démocratique et notre liberté de légiférer. Il convient donc de trouver un juste milieu.

Lorsqu'un décret n'est pas publié ou qu'il n'est pas conforme à la volonté du législateur, nos commissions parlementaires pourraient jouer un rôle d'alerte. Les semaines de contrôle, voire d'initiative parlementaire, pourraient permettre d'interpeller le Gouvernement en la matière.

M. le rapporteur. Il conviendrait aussi d'avoir une meilleure coordination entre l'ordre du jour du Sénat et celui de l'Assemblée nationale lors des semaines de contrôle.

M. David Assouline. Il est vrai que les deux chambres se livrent parfois aux mêmes contrôles. Dans la mesure où l'on a peu de moyens, autant les rationaliser. Au cours du colloque de l'OCDE que j'évoquais, j'ai d'ailleurs plaidé pour qu'il y ait une coordination régulière entre nos deux assemblées sur le bilan des lois évaluées, les rapports réalisés, le programme de travail. Cela pourrait ainsi se faire entre ma commission et votre comité chargé de l'évaluation des politiques publiques.

Mme la présidente Laure de La Raudière. Les présidents de commission des deux chambres devraient aussi se réunir plus régulièrement.

M. David Assouline. Ma commission veille à ne pas procéder à des évaluations similaires déjà conduites par une commission permanente.

Pour améliorer les études d'impact, il faudrait demander au Gouvernement qu'il définisse des indicateurs et des normes à cet effet. Mais la solution idéale serait évidemment que les assemblées aient les moyens de produire leurs propres études en la matière.

Plusieurs raisons expliquent l'absence de publication de certains décrets : le caractère « fourre-tout » de certains textes qui impliquent un important travail interministériel ; des changements de contexte politique ou social qui peuvent conduire à renoncer à une mesure ; à une époque, la simple réticence de l'exécutif à l'égard de dispositions qu'il n'a pas souhaitées ; le fait, aussi, que certains décrets soient considérés comme secondaires dans l'ordre des priorités gouvernementales.

Nous avons également à régler le problème des lois bavardes, qui rendent compliquée l'élaboration des décrets d'application, d'autant qu'un texte peut doubler de volume lors de l'examen en commission, puis en séance plénière et ce, alors même que sa version initiale peut comporter une centaine d'articles – souvent parce que sa présentation en a été différée, comme cela semble être le cas du projet de texte sur la création.

Je répète que s'il n'y a pas en amont une collaboration entre le Parlement et l'exécutif, on ne pourra pas nous empêcher de modifier et d'enrichir les textes qui nous sont proposés, sinon le Parlement n'aurait aucun rôle et serait une simple chambre d'enregistrement. Or la loi doit avant tout être lisible, précise et simple. Si nos concitoyens sont censés ne pas ignorer la loi, on fait tout, aujourd'hui, pour qu'ils ne la comprennent pas. Cela ne peut plus durer. À cet égard, la règle selon laquelle il convient de supprimer une norme quand on en crée une est utile. Je rappelle que, selon nos informations, les maires auraient, chaque année, à tenir compte de 80 000 pages de circulaires. Dans ces conditions, beaucoup ne le font pas. Cela explique d'ailleurs que certains maires ne se soient pas représentés lors des dernières élections municipales.

Mme la présidente Laure de La Raudière. En fait, vous préconisez la coproduction législative proposée par Jean-François Copé quand il était président du groupe UMP, avec un travail en amont évitant de rajouter trop d'articles lors du débat parlementaire.

M. David Assouline. À ceci près que cette coproduction était entre le groupe UMP, majoritaire, et le Gouvernement, alors que je suis partisan d'une coproduction entre le Parlement et ce dernier.

Mme la présidente Laure de La Raudière. Je n'y crois pas car dès qu'on débat très en amont de dispositions susceptibles de figurer dans la loi, on fait état de clivages pouvant exister sur un sujet et il est alors compliqué d'obtenir une association réelle et constructive, sauf sur les sujets consensuels.

M. David Assouline. Je ne parle pas tant du débat que des éléments d'appréciation des mesures envisagées.

Mme la présidente Laure de La Raudière. Je comprends mieux.

Mme Cécile Untermaier. On aurait intérêt, encore une fois, pour les textes importants, à disposer de l'étude d'impact bien avant, pour permettre au député qui entend mener un travail de terrain d'avoir le temps d'en apprécier le contenu. J'ai en effet beaucoup de difficultés à organiser des ateliers législatifs citoyens, dans lesquels le projet de loi est examiné en amont afin de permettre aux citoyens de proposer des amendements. Si on adoptait une telle mesure et si tous les députés faisaient cela, la loi et le travail parlementaire seraient sans doute mieux perçus.

M. David Assouline. Certes, mais plus les travaux préparatoires sont longs et donnent lieu à concertation, plus les citoyens nous reprochent un manque d'efficacité. Le temps législatif s'est modifié avec le quinquennat et nous sommes élus pour agir vite, de manière à ce que nos concitoyens voient concrètement dans leur vie la traduction des choix politiques qu'ils ont faits. Or les procédures actuelles de « fabrication » de la loi leur paraissent déjà longues.

Quel que soit le Gouvernement, ce problème, qui est lié à un monde plus rapide et où l'instantanéité est devenue quasiment la règle, se posera de plus en plus. Pourtant, le travail législatif, parce qu'il tient compte de certaines exigences démocratiques, ne peut pas s'accélérer au-delà de certaines limites. Ainsi, les mêmes citoyens qui nous reprochent de ne pas assez les consulter peuvent également déplorer qu'on ne prenne pas de mesures assez vite. La question est de savoir comment concilier ces deux exigences.

Mme la présidente Laure de La Raudière. Je vous remercie. Il serait bon en effet de travailler davantage avec le Sénat sur ces sujets – et de façon plus formelle.

La séance est levée à 12 heures 25.

Le compte rendu de cette audition est accessible sur le site Internet de l'Assemblée nationale



ÉLÉMENTS DE CONCLUSIONS
DE M. JEAN-PIERRE BEL,
PRÉSIDENT DU SÉNAT
SUR LES ÉTATS GÉNÉRAUX
DE LA DÉMOCRATIE TERRITORIALE

Les élus locaux ont émis de très fortes critiques sur le nombre et la complexité des normes applicables aux collectivités territoriales, en particulier dans les domaines de l'urbanisme, de l'environnement, des équipements sportifs, des marchés publics et de la sécurité. Ces critiques touchent aussi l'attitude de l'état face aux normes : faute de moyens, les agents des services déconcentrés ont souvent délaissé leur fonction de conseil aux collectivités, et interpréteraient les textes de manière rigide et peu conciliante. L'état est donc identifié, par les élus, à un « gendarme », à « celui qui dit non » : il est largement vu comme un prescripteur de normes éloigné du terrain.

Dans cette optique, le renforcement des pouvoirs de la Commission consultative d'évaluation des normes a été évoqué par de nombreux intervenants. Les élus locaux estiment également, à une forte majorité, qu'ils doivent être d'avantage associés à l'élaboration des normes qui touchent les collectivités territoriales. Enfin, ils ont plaidé en faveur d'un assouplissement dans l'application des normes, soit qu'elles se bornent à définir des objectifs et laissent aux élus locaux le soin de définir les moyens pour les atteindre, soit qu'elles prévoient des délais de mise en œuvre différenciés en fonction des caractéristiques et des ressources des collectivités.

Cette préoccupation est également exprimée par les élus ultramarins, qui attendent une meilleure adaptation des normes aux réalités locales spécifiques à l'outre-mer. Ils souhaitent qu'à cette fin les agents des services déconcentrés soient d'avantage sensibilisés à ces spécificités et que les erreurs d'adaptation soient recensées et corrigées.

<http://www.senat.fr/democratie-territoriale.html>

**LISTE DES DÉPÔTS DE RAPPORTS « DE L'ARTICLE 67 »
ENREGISTRÉS PAR LA DIRECTION DE LA SÉANCE AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE**

	Année parlementaire 2012-2013	
204	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012	26.10.2012 10 mois après la promulgation
205	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique	05.11.2012 8 mois après la promulgation
206	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique	20.11.2012 16 mois après la promulgation
207	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques	26.12.2012 17 mois après la promulgation
208	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012	07.03.2013 12 mois après promulgation
209	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011	12.03.2013 Quinze mois après la promulgation
210	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012	14.03.2013 Sept mois après la promulgation
211	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives	14.03.2013 11 mois après la promulgation
212	Rapport sur la mise en application de la 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	04.07.2013 7 mois après la promulgation

213	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme	08.07.2013 Sept mois après la promulgation
214	Rapport sur la mise en application de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques	14.08.2013 Huit mois après la promulgation
215	Rapport sur la mise en application de la 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.	21.08.2013 Sept mois après la promulgation
216	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement.	21.08.2013 Huit mois après la promulgation
Année parlementaire 2013-2014		
217	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	22.10.2013 Dix mois après la promulgation
218	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012	14.11.2013 Onze mois après la promulgation
219	Rapport sur la mise en application de la 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.	27.12.2013 Sept mois après la promulgation
220	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de communes.	03.01.2014 Six mois après la promulgation
221	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir	27.01.2014 Quinze mois après la promulgation.

222	Rapport sur la mise en application de la 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	04/03/2014 Trois mois après la promulgation
223	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2013-185 du 1 ^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération.	10/03/2014 Un an après la promulgation.
224	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer	14/03/2014 15 mois après la promulgation
225	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif	19/03/2014 Un an après la promulgation
226	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée	19/03/2014 (15 mois après la promulgation)
227	Rapport sur la mise en application de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France	26 mars 2014 (neuf mois après la promulgation)

ÉVALUATION ET QUALITÉ DE LA LÉGISLATION : QUEL RÔLE POUR LES PARLEMENTS ?

Une des missions essentielles du Parlement est de voter la loi. Encore faut-il que cette loi soit claire et applicable. Or, la complexité croissante des sociétés contemporaines conduit à une multiplication des textes peu lisibles et difficiles à mettre en œuvre. Endiguer cette dérive est un objectif des pouvoirs publics et passe par différentes voies : codification, lois de simplification, élaboration d'une jurisprudence, en particulier constitutionnelle, sur la qualité et la normativité de la loi, etc. Dans le contexte de la mondialisation, l'enjeu n'est pas simplement légistique ou juridique : il faut aussi s'assurer des effets des lois votées, de leur « applicabilité », et se doter d'une législation pleinement efficace, gage de compétitivité économique et d'attractivité du territoire.

Il existe des instruments internationaux visant à promouvoir ces objectifs, en particulier au niveau de l'OCDE qui a institué un comité de la politique de la réglementation et a adopté en 2012 une recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires. De leur côté, les Parlements, partageant les objectifs de bonne gouvernance et de qualité de la législation, sont de plus en plus attentifs aux conditions d'application et aux résultats des lois qu'ils votent, comme le montrent le développement en leur sein de commissions ou d'unités administratives d'évaluation des lois et le recours croissant aux outils d'évaluation des coûts et bénéfices.

Le colloque du 5 mars 2013, organisé par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, en partenariat avec l'OCDE, a permis de mieux identifier le rôle que les Parlements peuvent jouer dans l'évaluation de la qualité de la législation. Sur la base de témoignages et d'un échange de bonnes pratiques entre institutions françaises et assemblées parlementaires étrangères, il a traité de la place des Parlements dans le processus et des outils qu'ils utilisent à cet effet.

Les travaux du colloque ont été scindés en deux parties : La première session a tout d'abord développée l'approche institutionnelle de l'évaluation des législations en intégrant notamment les enseignements à tirer du mouvement de recherche appelé par Bruxelles « smart régulation ». La seconde session s'est quant à elle tournée vers une approche plus organisationnelle, passant en revue les méthodes de travail utilisées en Europe et au-delà.

PROGRAMME

ALLOCUTIONS D'OUVERTURE

- *David ASSOULINE, Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois*
- *Nick MALYSHEV, Chef de la division de la politique réglementaire,*

L'APPROCHE INSTITUTIONNELLE : LA PLACE DES PARLEMENTS DANS L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION

- *Christian VIGOUROUX, Président de la section du rapport et des études du Conseil d'État*
- *Serge LASVIGNES, Secrétaire général du Gouvernement ...*
- *Andrea RENDA, Coordonateur de l'European Network for Better Regulation (ENBR) au sein du Centre for European Policy Studies (CEPS) ● Dominique ROUSSEAU, Professeur des universités (Paris 1 Panthéon Sorbonne)*
- *Discussion et échanges avec la salle*

L'APPROCHE ORGANISATIONNELLE : LES INSTRUMENTS PARLEMENTAIRES D'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION

- *Christer ASTRÖM (Parlement suédois) : la pratique suédoise*
- *Jessica MULLEY (Chambre des Communes britannique) : la pratique britannique*
- *Elke BALLON (Parlement européen) : la pratique au Parlement européen*
- *Céline KAUFFMANN (OCDE) : la pratique dans quelques autres pays de l'OCDE*
- *Discussion et échanges avec la salle*

CLÔTURE DES TRAVAUX

- *David ASSOULINE, Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois*

« LAW EVALUATION AND BETTER REGULATION : THE ROLE FOR PARLIAMENTS » - SUMMARIZED WORKS

RECOMMANDATIONS DE L'OCDE SUR LA POLITIQUE ET LA GOUVERNANCE RÉGLEMENTAIRES

1. S'engager au plus haut niveau politique à une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations. Cette politique devrait avoir des objectifs et des cadres d'application précis afin de s'assurer que, s'il est fait appel à la réglementation, son intérêt économique, social et environnemental justifie son coût, que les effets redistributifs sont pris en considération et que l'avantage net est optimisé.
2. Adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne. Il convient en particulier de donner au public de véritables occasions (notamment par Internet) de contribuer à l'élaboration des projets de réglementation et à la qualité de l'analyse sur laquelle ils reposent. Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les règles soient claires et compréhensibles, et à ce que les parties comprennent facilement en quoi consistent leurs droits et obligations.
3. Mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation.
4. Intégrer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dès le début du processus visant à formuler des projets de réglementation. Définir clairement les objectifs de politique recherchés, déterminer si l'instrument réglementaire est nécessaire et dans quelles conditions il peut être le plus efficace et le plus efficient pour atteindre ces objectifs. Réfléchir à des moyens autres que la réglementation, et faire ressortir les avantages et les inconvénients des différentes approches analysées pour établir laquelle est la meilleure.
5. Procéder à l'examen systématique des réglementations importantes en vigueur au regard d'objectifs clairement définis, compte tenu notamment des coûts et avantages, afin de s'assurer que la réglementation reste à jour, justifiée, cohérente et efficace par rapport à son coût, et qu'elle répond aux objectifs de politique recherchés.
6. Publier régulièrement des rapports sur l'efficacité des programmes relatifs à la politique réglementaire et à la réforme de la réglementation, ainsi que sur l'efficacité des autorités publiques chargées de l'application de la réglementation. Ces rapports devraient en outre indiquer comment fonctionnent, dans la pratique, les instruments de la réglementation tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), les pratiques en matière de consultation publique et l'examen de la réglementation en vigueur.
7. Élaborer une politique cohérente concernant le rôle et les fonctions des organismes de réglementation, propre à renforcer l'assurance que les décisions réglementaires sont prises de manière objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêts, ni préjugé ou abus de position dominante.

8. Assurer l'efficacité des mécanismes visant à vérifier que la réglementation et les décisions rendues par les organes habilités à prononcer des sanctions réglementaires respectent la légalité et les principes d'une procédure équitable. Veiller à ce que les particuliers et les entreprises aient accès à ces mécanismes d'examen pour un coût raisonnable et qu'ils soient informés des décisions prises dans les meilleurs délais.
9. Le cas échéant, appliquer des stratégies d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que de communication sur les risques, lors de la conception et de l'application de la réglementation pour s'assurer de son ciblage et de son efficacité. Les organismes compétents devraient étudier les modalités d'application de la réglementation et concevoir des stratégies flexibles pour la mettre en œuvre et la faire appliquer.
10. Le cas échéant, favoriser la cohérence de la réglementation par des mécanismes de coordination des niveaux d'administration supranational, national et infranational. Dégager les questions réglementaires transversales à tous les niveaux d'administration, afin de favoriser la cohérence des stratégies réglementaires et d'éviter les doubles emplois ou les conflits de réglementations.
11. Renforcer la capacité de gestion de la réglementation et les performances au niveau infranational.
12. Lors de l'élaboration des mesures réglementaires, prendre en considération l'ensemble des normes et des cadres internationaux pertinents pour permettre la coopération dans le domaine concerné et, le cas échéant, leurs effets possibles sur les parties situées hors du territoire où la réglementation est applicable.

Source OCDE

**CIRCULAIRE DU 29 FÉVRIER 2008
RELATIVE À L'APPLICATION DES LOIS**

JORF n°0057 du 7 mars 2008

Texte n°3

CIRCULAIRE

Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois

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

CIRCULAIRE
Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit

NOR: PRMX1118705C

Version consolidée au 18 juin 2014

Paris, le 7 juillet 2011

Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'État, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État

A la qualité de la règle de droit s'attachent des enjeux déterminants pour l'attractivité de notre système juridique et pour notre compétitivité économique. La sécurité juridique, la prévisibilité du droit et la simplification de règles inadaptées ou dépassées sont des attentes régulièrement exprimées par nos concitoyens et nos entreprises.

Chaque projet de norme nouvelle doit ainsi être soumis à un examen de nécessité et de proportionnalité aussi circonstancié que possible, au regard de ses effets prévisibles et des exigences de stabilité des situations juridiques. Son élaboration doit en outre être l'occasion d'un réexamen du bien-fondé des règles qu'il est prévu de modifier et de la cohérence d'ensemble de la réglementation correspondante.

D'importants progrès ont été accomplis en ce domaine, sous l'effet notamment de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la révision générale des politiques publiques. Ils ont été qualifiés de « changement qualitatif majeur » par le récent rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques intitulé « Mieux légiférer en France ».

Au nombre de ces avancées figurent la réalisation d'une étude d'impact à l'appui de chaque projet de loi et des textes réglementaires concernant les entreprises et les collectivités territoriales, l'adoption régulière de trains législatifs de simplification, la diversification des méthodes de consultation sur les projets de réglementation, une nette amélioration des résultats obtenus dans l'application des lois et la transposition des directives européennes.

Ces progrès doivent être non seulement consolidés mais amplifiés. Je souhaite qu'ils le soient selon deux axes d'effort principaux.

D'une part, le pilotage de la production normative doit se perfectionner, de manière à mieux assurer l'application des lois et la mise en œuvre des réformes. L'organisation de chaque département ministériel doit à cet effet être adaptée pour permettre, en relation étroite avec le secrétariat général du Gouvernement, une programmation précoce des différentes étapes du cheminement des textes identifiés comme prioritaires et un suivi dynamique de ce cheminement.

D'autre part, l'intervention de règles de droit nouvelles doit être plus systématiquement subordonnée à l'examen de critères tirés des principes de proportionnalité et de cohérence de l'ordonnement juridique. Il est en particulier nécessaire de tirer les conséquences des nouvelles règles de partage de l'ordre du jour parlementaire, en veillant à laisser à l'écart des projets de loi toute disposition à caractère réglementaire. La démarche d'évaluation doit donner lieu dans chaque ministère comme au niveau interministériel à une mutualisation des méthodes et des ressources disponibles. La pratique, en cours d'expérimentation, qui consiste à accompagner la publication d'un décret d'une notice expliquant en des termes accessibles à la généralité des citoyens l'objet et la portée du texte ainsi que ses conditions d'entrée en vigueur, a fait ses preuves. Elle doit être généralisée à l'ensemble des décrets réglementaires.

Je vous demande de veiller à la mise en œuvre des instructions détaillées en annexe de la présente circulaire, qui remplace les circulaires des 26 août et 30 septembre 2003 relatives à la qualité du droit. Le respect de ces disciplines est de la responsabilité première du ministère à l'origine d'un projet de règle nouvelle.

A N N E X E S

A N N E X E I

PILOTAGE DE L'ACTIVITÉ NORMATIVE

Organisation du pilotage par département ministériel

La production normative est devenue un exercice sous forte contrainte :

— elle doit assurer le respect d'échéances diverses : priorités politiques définies par le Gouvernement, échéances de transposition des directives, respect du délai raisonnable pour l'application des lois et du délai d'habilitation pour l'adoption des ordonnances, dates communes d'entrée en vigueur pour les textes concernant les entreprises...

— elle doit en même temps se plier à un ensemble de disciplines destinées à mieux maîtriser le volume et l'impact des règles nouvelles : consultations préalables à caractère généraliste ou spécialisé, notamment celle, désormais fréquente, du commissaire à la simplification et de la commission consultative d'évaluation des normes applicables aux collectivités locales ; réalisation d'études et de fiches d'impact...

Un ministère ne peut concilier ces différentes contraintes s'il n'est pas doté d'un dispositif de pilotage robuste.

Concrètement, il lui faut disposer d'une structure centrale de coordination, qui maîtrise la vision d'ensemble des échéances et connaisse l'état des textes à leurs différents stades d'élaboration :

— en interne, elle a une mission d'alerte sur le respect des différents délais et peut en outre aider les services producteurs de textes à mieux maîtriser les contraintes procédurales (par exemple en construisant un calendrier des consultations requises) ;

— vers l'extérieur, elle est l'interlocuteur des autorités et services en charge de la programmation interministérielle.

Cette fonction revient normalement à la direction des affaires juridiques du ministère. D'autres formes d'organisation sont possibles, en fonction des spécificités ministérielles. Mais quel que soit le choix retenu, il est nécessaire qu'il existe une structure unique compétente pour l'ensemble du ministère, placée sous l'autorité du haut fonctionnaire chargée de la qualité de la réglementation. Et il faut que son responsable puisse accéder à l'ensemble des informations relatives à la production normative du ministère cheminant dans le système d'organisation en ligne des opérations normatives (SOLON).

Pour indispensable qu'elle soit, cette centralisation n'est pas suffisante. L'expérience montre qu'elle ne peut atteindre son objectif s'il n'existe pas, dans chaque service producteur, une conscience et une connaissance suffisantes des contraintes et des écueils de la production normative.

Enfin, il arrive fréquemment — c'est l'une des faiblesses manifestes de notre organisation — que la responsabilité de la production d'un texte ne soit pas pleinement assumée d'un bout à l'autre de la chaîne conduisant à sa publication. Il en résulte de fréquents « temps morts », un projet de texte restant en consultation dans un autre ministère ou en suspens après la consultation du Conseil d'Etat, sans qu'aucune autorité précisément identifiée se sente en charge de son sort.

C'est la raison pour laquelle le dossier accompagnant chaque projet de texte devra désormais faire apparaître l'identité du fonctionnaire de la direction productrice, de préférence du rang de sous-directeur ou de chef de bureau, qui sera « responsable » du projet d'un double point de vue : il pourra certifier que les préoccupations de qualité de la production juridique ont été prises en compte ; il vérifiera la pertinence de la programmation ; il devra, directement ou par l'intermédiaire de son directeur, faire les diligences requises s'il apparaît que le projet de texte subit des retards injustifiés. C'est lui que les services du Premier ministre (secrétariat général du Gouvernement ou secrétariat général des affaires européennes) ou la structure centrale de coordination alerteront en cas de détection d'une difficulté ou d'un retard.

Cette responsabilisation des directions productrices doit être regardée comme le corollaire nécessaire de la grande dispersion de la production normative qui caractérise le système français, par opposition aux États dotés de services spécialisés.

Procédure de programmation des textes prioritaires

La programmation des décrets d'application des lois, des mesures nationales d'exécution des directives européennes et de l'entrée en vigueur des textes concernant les entreprises est arrêtée par les services du Premier ministre selon les procédures définies, respectivement, par les circulaires des 27 septembre 2004, 29 février 2008 et 23 mai 2011.

La conjonction des contraintes évoquée plus haut fait que ce travail de programmation doit être réalisé de manière plus précoce que ce n'était jusqu'ici l'usage.

En pratique, la programmation des décrets d'application des lois sera désormais engagée dès le stade de la mise au point de la rubrique de l'étude d'impact du projet de loi en dressant la liste prévisionnelle. Les directions responsables seront identifiées lors de la réunion de relecture du projet de loi précédant l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres. Cette programmation sera actualisée si l'impact des évolutions que connaîtra le texte lors de la discussion parlementaire le justifie.

Le suivi de sa mise en œuvre donne lieu à actualisation régulière sur le portail interministériel de la qualité et de la simplification du droit.

Dispositions relatives au recueil des contreseings

Les retards pris dans la procédure d'élaboration des décrets au stade du recueil des contreseings sont un problème identifié de longue date. Ils sont d'autant moins acceptables qu'ils obligent ensuite fréquemment à déclencher des procédures d'urgence pour respecter des échéances de publication liées à des contraintes politiques ou juridiques.

En droit, il convient de rappeler que la fonction du contreseing est de permettre au ministre contresignataire, qui n'a pas la qualité de coauteur du décret, de s'assurer que ses services sont prêts à le mettre en œuvre.

Il s'y ajoute que le recueil de certains contreseings ne procède pas d'une exigence constitutionnelle, mais d'un souci de bonne administration, dont il serait paradoxal qu'il soit cause de retards injustifiés. Enfin, une large part des textes soumis au contreseing sont le résultat d'un travail interministériel et il n'y a donc pas lieu de reprendre leur examen au fond au stade du contreseing.

Ces délais inutiles doivent être abrégés, en appliquant les règles suivantes pour les décrets nécessaires à l'application d'une loi ou à la transposition d'une directive :

- pour les décrets en Conseil d'État, sauf divergence signalée au secrétariat général du Gouvernement dans la semaine qui suit l'examen du texte par le Conseil d'État, un délai maximum d'un mois devra être respecté entre la date de délivrance de la minute du Conseil d'État et la date de signature du texte ;
- pour les décrets simples ayant fait l'objet d'un arbitrage ou d'un accord interministériel matérialisé par le compte rendu d'une réunion interministérielle, le même délai courra à compter de la date de diffusion du compte rendu ou de la dernière consultation nécessaire.

Le secrétariat général du Gouvernement est chargé de revoir avec les bureaux des cabinets les opérations de recueil des contreseings, afin qu'elles soient compatibles avec ces règles.

Il lui est par ailleurs demandé de veiller à la bonne hiérarchisation de la production réglementaire des ministères, et de traiter prioritairement les textes présentant un enjeu politique ou juridique.

ANNEXE II

DISCIPLINES À SUIVRE DANS L'ÉLABORATION

DE PROJETS DE RÉGLEMENTATION

En sus des règles énoncées par le guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires (accessible sur la page d'accueil de Légifrance), sont à respecter les obligations suivantes, que les hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation ont la responsabilité de promouvoir au sein de leur département ministériel dans l'exercice de leurs missions de pilotage de la production normative, de conseil aux services rédacteurs, voire de supervision d'actions de formation.

Respect du partage entre les domaines

de la loi et du règlement

L'élaboration de l'étude d'impact d'un projet de loi doit être l'occasion d'accorder une attention particulière au respect du partage entre les domaines respectifs de la loi et du règlement opéré par les articles 34 et 37 de la Constitution.

Si nécessaire, le secrétariat général du Gouvernement ajuste en conséquence, avec l'accord de mon cabinet, les projets de texte en cours d'élaboration, y compris au stade de la mise au point préalable à la saisine du Conseil d'Etat.

Exigences d'évaluation préalable

L'analyse de la nécessité, de la proportionnalité et des effets prévisibles des règles de droit nouvelles est une méthode à laquelle l'administration doit s'attacher dans l'élaboration de toute norme législative ou réglementaire. Pour les projets de loi, elle s'effectue selon les méthodes définies par la circulaire du 15 avril 2009 relative à la procédure législative et, pour les projets de texte réglementaire, selon les méthodes fixées par la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les collectivités territoriales et les entreprises ainsi que par la circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises.

Chaque département ministériel a la responsabilité de développer dans son champ de compétence les ressources utiles à ces travaux. Le secrétariat général du Gouvernement anime le réseau de ces pôles ministériels de ressources.

Consolidation des projets de texte

législatifs et réglementaires

Seule est de nature à garantir la correcte rédaction d'un projet de texte modificatif et à prévenir les risques de malfaçon la pratique consistant pour le rédacteur à élaborer conjointement ce projet et la version du ou des textes modifiés en résultant.

Dans l'hypothèse où un projet de texte modifie un texte existant, son élaboration doit donner lieu à la mise au point d'un document faisant apparaître les dispositions qu'il s'agit de réformer dans leur version résultant du projet, sous la forme de modifications apparentes. Ce document sera actualisé tout au long du cheminement du projet de texte et constituera une base de travail pour le travail interservices et interministériel.

Composition des dossiers de saisine du Conseil d'État

et du secrétariat général du Gouvernement

Sous peine de report de l'instruction, les dossiers des projets de décret soumis à l'examen du Conseil d'Etat ou transmis au secrétariat général du Gouvernement en vue de leur publication comprennent :

- une fiche recensant l'ensemble des consultations obligatoires et mentionnant la date à laquelle il y a été ou sera procédé, à laquelle sont joints les avis rendus ou, à défaut, les lettres de saisine des organismes consultés ;
- une fiche présentant les conditions d'application outre-mer du projet de texte et les consultations qui s'en déduisent ;
- une fiche exposant le raisonnement tenu quant à la nécessité de mesures transitoires et leurs modalités ;
- pour les projets de décret modifiant les textes en vigueur, la version consolidée du texte modifié en faisant apparaître les modifications en corrections apparentes ;
- en cas de transposition de directive, un tableau de concordance entre les dispositions de droit de l'Union à mettre en œuvre et le droit national établi suivant le modèle figurant dans le guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ;
- dans l'hypothèse où le projet créerait ou reformerait une commission consultative, l'étude de nécessité prévue par l'article 2 du décret n° 2006-62 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif. L'étude fait apparaître avec précision l'adéquation de ce projet avec les termes de la circulaire du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation, en prenant appui sur la base de données des instances existantes régulièrement actualisée par le secrétariat général du Gouvernement et consultable sur le portail interministériel de la qualité et de la simplification du droit.

Production d'une notice explicative

à l'appui des décrets réglementaires

La publication des décrets réglementaires, d'une part, et de certains arrêtés réglementaires, dont ceux concernant les entreprises, d'autre part, s'accompagne d'une notice explicative, c'est-à-dire d'un document synthétique destiné à éclairer le lecteur du Journal officiel de la République française sur la portée du texte nouveau. La notice se substitue au rapport de présentation, hors les cas où celui-ci est prévu par les textes, comme dans le cas des rapports de présentation des ordonnances.

Une notice n'est ni un support de communication ni un commentaire juridique : sa seule vocation est de donner une information fiable et accessible sur la nature et la portée des mesures susceptibles d'intéresser directement les destinataires des textes. Sa mise au point est l'occasion pour l'administration qui en a la charge de faire l'effort, dès le stade de son élaboration, de se placer du point de vue de ces derniers pour apprécier les effets qu'ils en percevront.

La notice doit éclairer ses destinataires sur la portée du texte. Il est préconisé de la concevoir comme un document court (une demi-page).

La rubrique « Objet » caractérise, en un nombre limité de mots-clés, l'objet du texte. Sa mise au point ne dispense pas le rédacteur de prêter une attention particulière à l'intitulé du texte qui est un élément déterminant pour sa compréhension.

La rubrique « Entrée en vigueur » indique si les règles nouvelles affectent des situations en cours. Elle détaille, le cas échéant, les mécanismes d'entrée en vigueur différée ainsi que, s'il y a lieu, le calendrier des mesures transitoires. Dans le cas où l'entrée en vigueur du texte est régie par la règle de droit commun de l'article 1er du code civil, il est indiqué : « Le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication. »

La rubrique « Notice » doit être rédigée dans une langue d'usage courant. Elle doit être compréhensible pour un public qui, tout en prêtant intérêt à la réforme, n'est pas nécessairement par avance averti de ses tenants et aboutissants. Au cas où plusieurs catégories de destinataires sont potentiellement concernées (professionnels, particuliers, ...), la rédaction doit être conçue pour être accessible au public le moins averti.

Cette rubrique doit exposer de manière précise et concise l'objet de la réforme emportée par le texte. En cas de texte modificatif, on s'attachera à y faire apparaître la portée des innovations que celui-ci emporte.

La rubrique « Références » précise que le texte modifié peut être consulté sur Légifrance (exemple : « le texte modifié par le présent décret peut être consulté, dans sa rédaction issue de cette modification, sur le site Légifrance [<http://www.legifrance.gouv.fr>] »). Le cas échéant, elle donne la référence des normes de rang supérieur (directives, lois) dont le texte fait application (exemple 1 : « Le présent décret est pris pour l'application de l'article x de la loi n° xxxx-xx du 00/00/xxxx. » ; exemple 2 : « Le présent décret met en œuvre l'article x de la directive xxxx-xx du 00/00/xxxx. »).

François Fillon

EXEMPLE D'UN ÉCHÉANCIER DES PUBLICATIONS DES DÉCRETS D'APPLICATION

DATE DE LA DERNIÈRE MISE À JOUR DE L'ÉCHÉANCIER : 08.04.2014

LOI N° 2012-387 DU 22 MARS 2012 RELATIVE À LA SIMPLIFICATION DU DROIT ET À L'ALLÈGEMENT DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES

Articles	Base légale	Objet	Décrets (ou observations)
Chapitre Ier, art. 7-I, 7-II	Articles 223-33, (et sur renvoi L.225-8 et L.225-147) du code de commerce	Ajout des possibilités de désigner un commissaire aux apports : - sur décision unanime des actionnaires lors de la constitution d'une société anonyme (alignement sur les SARL) - lors des augmentations de capital pour les SA et SARL.	Publication envisagée en septembre 2012
Chapitre Ier, article 8, I	Article L225-8-1, III, code de commerce,	Informations relatives aux apports en nature et à la décision de ne pas recourir à un commissaire aux apports en cas d'apports constitués par des valeurs mobilières ou des apports déjà évalués dans les 6 mois par un commissaire aux apports portées à la connaissance des souscripteurs.	Publication envisagée en septembre 2012
Chapitre Ier, article 8, II	Article L225-147-1, III, code de commerce	Informations relatives aux apports en nature et à la décision de ne pas recourir à un commissaire aux apports en cas d'apports constitués par des valeurs mobilières ou des apports déjà évalués dans les 6 mois par un commissaire aux apports portées à la connaissance des actionnaires.	Publication envisagée en septembre 2012
Chapitre Ier, article 9, I, 3°	Article L232-21, I, code de commerce	Pour les sociétés en nom collectif dont tous les associés indéfiniment responsables sont des sociétés à responsabilité limitée ou des sociétés par actions : - A - Obligation de tenir le rapport de gestion à la disposition de toute personne qui en fait la demande ; - B- Possibilité de déposer les documents comptables deux mois après leur approbation au lieu d'un mois lorsque le dépôt est effectué par voie électronique ; - C - Disparition de l'obligation de déposer les documents comptables en doubles exemplaires.	Publication envisagée en juin 2012 pour C, et en septembre 2012 pour A et B.

Articles	Base légale	Objet	Décrets (ou observations)
Chapitre Ier, article 9, II, 3°	Article L232-22, I, code de commerce	Pour les sociétés à responsabilité limitée : - A - Obligation de tenir le rapport de gestion à la disposition de toute personne qui en fait la demande ; - B- Possibilité de déposer les documents comptables deux mois après leur approbation au lieu d'un mois lorsque le dépôt est effectué par voie électronique ; - C - Disparition de l'obligation de déposer les documents comptables en doubles exemplaires.	Publication envisagée en juin 2012 pour C, et en septembre 2012 pour A et B.
Chapitre Ier, article 9, III, 2°	Article L232-23, I, code de commerce	Pour les sociétés par actions : A - Obligation de tenir le rapport de gestion à la disposition de toute personne qui en fait la demande ; - B- Possibilité de déposer les documents comptables deux mois après leur approbation au lieu d'un mois lorsque le dépôt est effectué par voie électronique ; - C - Disparition de l'obligation de déposer les documents comptables en doubles exemplaires.	Publication envisagée en juin 2012 pour C, et en septembre 2012 pour A et B.
Chapitre Ier, article 12, I, 1° et II	Article L. 225-102-1 du code de commerce	Détermination des mentions du rapport du conseil d'administration ou du directoire à l'assemblée des actionnaires en matière sociale et environnementale selon que la société est ou non cotée.	Décret n° 2012-557 du 24/04/2012
Chapitre Ier, article 28, I, 2°	Article L628-1, code de commerce.	Etablissement de seuils permettant l'ouverture de la sauvegarde financière accélérée pour certaines holdings.	Décret n° 2012-1071 du 20/09/2012
Chapitre Ier, article 35, I, B	Article L133-5-3, I, code de la sécurité sociale	Déclaration sociale nominative établissant pour chacun des salariés ou assimilés le montant des rémunérations versées au cours du mois précédent, les dates d'arrivée et de départ, de suspension et de reprise du contrat de travail ainsi que la durée du travail.	Décret n° 2013-266 du 28/03/2013
Chapitre II, article 35, I, B	Article L133-5-3, II, code de la sécurité sociale	Délai à l'issue duquel l'employeur ayant rempli la déclaration sociale nominative est réputé avoir accompli les déclarations ou formalités.	Décret n° 2013-266 du 28/03/2013
Chapitre II, article 35, I, B	Article L133-5-3, III, code de la sécurité sociale	Conditions dans lesquelles la déclaration sociale nominative permet d'accomplir toute autre déclaration ou formalité.	Décret n° 2013-266 du 28/03/2013
Chapitre II, article 35, II, 2°	Article L133-5-3, III, code de la sécurité sociale	Délai à l'issue duquel l'employeur ayant rempli la déclaration sociale nominative est réputé avoir accompli les déclarations ou formalités.	Décret n° 2013-266 du 28/03/2013
Chapitre II, article 38, I, 2°	Article L243-6-3, code de la sécurité sociale	Délai dans lequel doit intervenir la décision explicite.	Publication éventuelle envisagée en septembre 2012.
Chapitre II, article 46	Article L1222-11, code du travail	Mise en œuvre du télétravail : aménagement du poste de travail rendu nécessaire pour permettre la continuité de l'activité de l'entreprise et garantir la protection des salariés.	Publication envisagée en novembre 2012.

Articles	Base légale	Objet	Décrets (ou observations)
Chapitre II, article 53	Article L4121-3, code du travail	Entreprises de moins de onze salariés : mise à jour des documents prévus par les dispositions réglementaires sous réserve que soit garanti un niveau équivalent de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.	Publication envisagée en novembre - décembre 2012.
Chapitre IV, article 66, 1°	Article L112-1, code minier	Définition des activités ou installations ne relevant pas du régime légal des mines en fonction de la nature des ouvrages et des fluides caloporteurs utilisés et de seuils portant sur la profondeur et la puissance thermique des ouvrages, sur la température des milieux sollicités ainsi que sur les débits des eaux prélevées, réinjectées ou rejetées.	Publication envisagée en décembre 2012.
Chapitre IV, article 66, 2°	Article L112-3, code minier	Définition des activités géothermiques de minime importance.	Publication envisagée en décembre 2012.
Chapitre IV, article 67, I, 5°, b	Article L581-43, code de l'environnement	Délai de maintien des publicités, et pré enseignes qui ont été mises en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.	Décret n° 2013-606 du 9/07/2013
Chapitre V, article 71, 1°	Article L128-2, 3°, code de commerce	Représentants de l'administration et d'organismes destinataires des informations et des données à caractère personnel enregistrées dans le fichier national automatisé des interdits de gérer dans le cadre de leur mission de lutte contre les fraudes.	
Chapitre V, article 71	Article L128-5, code de commerce	Modalités relative au fichier national des interdits de gérer.	
Chapitre V, article 72, 3°	Article L561-9, III, code monétaire et financier	Exceptions au principe de vérification de l'identité du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif de la relation d'affaires pour les prestations de services de paiement en ligne lorsque le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme paraît faible.	Décret n° 2013-183 du 28/02/2013
Chapitre III, article 92	Article L312-1, code de la route	Exceptions prévues à la norme maximale en termes de poids total autorisé en charge d'un véhicule articulé, d'un train double ou d'un ensemble composé d'un véhicule à moteur et d'une remorque de 44 tonnes pour cinq essieux.	Décret n° 2012-1359 du 4/12/2012
Chapitre IV, articles 94 et 95	Articles L311-6, L321- 1, L323-1, L. 324-1, L325-1, L332-1 et L333-1, code du tourisme	Transfert de la décision de classement des hébergements à Atout France, sauf pour les meublés pour lesquels la décision est prise par l'organisme évaluateur.	Décret n° 2012-693 du 7/05/2012
Chapitre IV, article 94, 1°	article L. 133-14 et L. 133-18	Un décret en Conseil d'Etat devra préciser les critères de classement pour le tourisme d'affaires ou de découverte économique, industrielle et technologique.	Publication envisagée en octobre 2012.

Articles	Base légale	Objet	Décrets (ou observations)
Chapitre V, article 101, I	Article 1er, loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales	Impression des annonces relatives aux sociétés et fonds de commerce, publiées dans les journaux remplissant les conditions prévues au même article 2 est complétée par une insertion dans une base de données numérique centrale, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.	Décret n° 2012-1547 du 28/12/2012
Chapitre V, article 103, II	Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.	Modalités d'application des articles 26-4 à 26-8 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.	Décret n° 2013-205 du 11/03/2013
Chapitre VI, article 106, I, 1°	Article L621-30, 2°, code du patrimoine	Constructions ou travaux destinés à la création ou à la modification d'un immeuble adossé à un immeuble classé : désaccord de la commune ou des communes intéressées avec la décision de l'autorité administrative chargée des monuments historiques.	Publication envisagée en novembre-décembre 2012.
Chapitre VI, article 106, I, 4°	Article L621-32, I, code du patrimoine	Délai de saisine du représentant de l'État dans la région et les délais impartis au maire ou à l'autorité administrative compétente pour statuer.	Publication envisagée en novembre-décembre 2012.
Chapitre VI, article 106, I, 4°	Article L621-32, II, code du patrimoine	Délai de notification de la décision de l'autorité aux intéressés.	Publication envisagée en novembre-décembre 2012.
Chapitre VII, article 121, I, 1°, c.	Article L441-6, code de commerce	Indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement due par tout professionnel en situation de retard de paiement.	Décret n° 2012-1115 du 2/10/2012
Chapitre VII, article 123	Article 25-1, loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.	Agrément des associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.	Publication envisagée en septembre 2012.
Chapitre VII, article 124, 3°	Article L432-5, code de l'action sociale et des familles	Repos compensateur pendant l'accueil de la personne titulaire d'un contrat d'engagement éducatif.	Décret n° 2012-581 du 26/04/2012

Source :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000024684762&type=echeancier>

BILAN SEMESTRIEL AU 31 DÉCEMBRE 2013

Le 2^{ème} bilan semestriel des lois de la XIV^{ème} législature présenté ici fait apparaître le taux d'exécution au 31 décembre 2013 de l'ensemble des lois qui, parmi celles publiées entre le 1^{er} juillet 2012 et le 30 juin 2013, 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 2013.

Pour prendre connaissance de l'évolution de la situation au-delà du 31 décembre 2013, il convient de consulter les échéanciers mis à jour dès qu'une mesure d'application est publiée (échéanciers des lois publiées sous la XIV^{ème} législature).

Lois de la XIV ^{ème} législature appelant un décret d'application	Dispositions appelant un décret d'application	Dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
Loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012	6	5	83 %
Loi n°2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir	17	17	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	100%
Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques	2	2	100%
Loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013	74	66	89%
Loi n°2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme	2	2	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	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	100%
Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	24	21	88%
Loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012	36	29	81%
Loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017	2	2	100%
Loi n°2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement	3	2	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	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	100%

Lois de la XI ^{Ve} législature appelant un décret d'application	Dispositions appelant un décret d'application	Dispositions ayant reçu application	Taux d'exécution
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	100%
Loi n°2013-185 du 1er mars 2013 portant création du contrat de génération	10	10	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	1	33%
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	0	0%
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	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	100%
Loi n°2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune	1	0	0%
Loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports	10	2	20%
Loi n° 2013-442 du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale	6	0	0%
Loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi	16	11	69%
Taux au 31/12/2013	255	208	82%

Source : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Application-des-lois/Bilans-semestriels/31-decembre-2013>

Lorsqu'il y a lieu de publier des textes d'application d'une disposition législative, les services du Gouvernement, après avoir identifié le ou les règlements nécessaires, mettent en œuvre une « procédure type » dont les principales phases sont retracées ci-après (parcours classique d'un projet de décret en Conseil d'État).

PROCÉDURE TYPE D'ÉLABORATION D'UN PROJET DE DÉCRET EN CONSEIL D'ÉTAT

1. Identification des décrets nécessaires
2. Élaboration par le ministère chef de file d'un projet
3. Concertation interservices (consultation des autres ministères concernés)
4. Vérification des accords et, le cas échéant, demande d'arbitrage au cabinet du Premier ministre et organisation d'une réunion interministérielle
5. Saisine des instances consultatives obligatoirement consultées
6. Saisine du Conseil d'État, le cas échéant parallèlement à l'étape 5 (le dossier doit attester l'accord interministériel et le Conseil d'État doit disposer, au plus tard le jour où il statue, des avis obligatoires)
7. Le Conseil d'État délivre au ministère porteur son avis (« minute »)
8. Choix de version : le Gouvernement doit déterminer s'il retient la version du Conseil d'État ou son projet initial. En cas de désaccord entre ministères, le SGG et le cabinet du Premier ministre tranchent le désaccord
9. Le projet de décret est présenté aux contreseings des ministres chargés de son exécution par les soins du ministère pilote (rôle du bureau du cabinet)
10. Le ministère pilote adresse le dossier au SGG en vue d'une présentation à la signature du Premier ministre et d'une publication au JORF
11. Recueil de l'accord juridique du chargé de mission du SGG et du visa politique du conseiller ministre compétents
12. Présentation à la signature du Premier ministre
13. Publication au Journal officiel de la République française

**LISTE DES COMMISSIONS CONSULTATIVES
FUSIONNÉES OU SUPPRIMÉES DANS LE CADRE DE LA MODERNISATION DE
L'ACTION PUBLIQUE (CIMAP DU 18 DÉCEMBRE 2012)**

I : Par le décret n°2013-420 du 23 mai 2013 :

Ministère des Affaires étrangères

Suppression

- 1 Conseil des affaires étrangères
- 2 Commission des archives diplomatiques

Ministère de l'Éducation nationale

Suppression

- 1 et 2 Commission nationale du diplôme élémentaire de langue française et du diplôme approfondi de langue française (et son comité d'orientation pédagogique)
- 3 Commission préparatoire à l'affectation des élèves à Mayotte
- 4 Commission préparatoire à l'affectation des élèves en Nouvelle Calédonie
- 5 Commission préparatoire à l'affectation des élèves à Wallis-et-Futuna
- 6 Commission préparatoire à l'affectation des élèves à St Pierre-et-Miquelon
- 7 Conseil de perfectionnement institué auprès de chaque CIO
- 8 Conseil territorial de l'éducation

Ministère de la Justice

Suppression

- 1 Comité de gouvernance des systèmes d'information du ministère de la justice
- 2 Commission consultative des archives audiovisuelles de la justice

Ministère de l'Économie et des Finances

Suppression

- 1 Comité de suivi du dispositif de financement de l'économie française
- 2 Comités consultatifs placés auprès des ministres responsables d'une grande catégorie de ressources
- 3 Comité des investissements à caractère économique et social
- 4 Commission relative à la procédure de dation de blocs de titres de sociétés cotées destinés à financer un projet de recherche
- 5 Commission consultative chargée de donner son avis en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles (à la DG INSEE)
- 6 Conseil d'orientation des finances publiques
- 7 Conseil des études de l'École nationale du Trésor public (École nationale des finances publiques)
- 8 Commission consultative des marchés publics
- 9 Commission permanente des affaires économiques de défense
- 10 Comité d'orientation de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État
- 11 Commission consultative relative à la réception des betteraves dans les sucreries et distilleries

Ministère des Affaires sociales et de la Santé

Suppression

- 1 comité de lutte contre la grippe
- 2 comité national de suivi du plan pour préserver l'efficacité des antibiotiques
- 3 comité national de l'urgence médico-psychologique
- 4 comité national de suivi des mesures nationales pour la radiothérapie
- 5 comité national des registres
- 6 comité d'évaluation de la mise en œuvre des dispositions relatives à la modernisation des établissements de santé de la loi n° 2010-114 du 3 février 2010
- 7 commission addictions
- 8 commission du contrôle de qualité des analyses de biologie médicale commission addictions
- 9 haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de sécurité sociale
- 10 commission nationale de l'échographie obstétricale et fœtale
- 11 comité de suivi du plan national d'amélioration de la prise en charge de la douleur 2006-2010
- 12 comité national de suivi et de prospective du plan national de lutte contre les hépatites B et C 2009-2012

Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

Suppression

- 1 Commission nationale des résidences hôtelières à vocation sociale

Ministère de l'Intérieur

Suppression

- 1 Comité de pilotage pour la prévention du risque routier professionnel
- 2 Commission des matériels, des équipements et de technologie de l'information et de communication de sécurité civile
- 3 Conseil de l'équipement et de la logistique
- 4 Conseil supérieur de la police technique et scientifique
- 5 Observatoire national des emplois, des activités et des formations des sapeurs-pompiers

Ministère du Redressement productif

Suppression

- 1 Comité de répartition des matières premières et produits industriels

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

Suppression

- 1 Comité de liaison des comités de bassin d'emploi

Fusion

- Conseil national de l'emploi
- Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Suppression

Écologie, développement durable et énergie

- 1 Commission consultative supérieure
- 2 Commission consultative des inventions
- 3 Commission d'examen du plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre
- 4 Commission de recours contre les décisions relatives aux quotas d'émission de gaz à effet de serre
- 5 Conseil scientifique et technique du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations
- 6 Observatoire de l'énergie
- 7 Groupe d'experts sur les oiseaux et leur chasse (anc. Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats)
- 8 Commission spécialisée de terminologie et de néologie de l'environnement

Transports, mer et pêche

- 1 Commission supérieure du crédit maritime mutuel
- 2 Conseil supérieur d'orientation des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire

Fusion

Conseil d'orientation du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et Conseil scientifique et technique du SCHAPI

Ministère de la Défense

Suppression

- 1 Commission des bonifications
- 2 Conseil économique de la défense
- 3 Conseil scientifique du service de santé des armées
- 4 Conseil de la recherche du service de santé des armées
- 5 Commission consultative nationale pour l'habilitation des associations d'anciens combattants et victimes de guerre à ester en justice
- 6 Commission centrale relative aux bonifications et avantages de carrière des fonctionnaires ayant accompli des services de la résistance
- 7 Commission consultative défense-météorologie
- 8 Commission d'experts (anciens combattants d'Afrique française du Nord)

Fusion

Fusion :

- comité scientifique de l'océanographie militaire
- du comité directeur de l'océanographie militaire

Fusion :

- commission interministérielle des demandes de classement des matériels de guerre, armes et munitions
- comité de règlement des contestations en douane

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Suppression

- 1 Comité national de biologie médicale
- 2 Commission consultative (Test d'évaluation du français – TEF)
- 3 Commission consultative permanente d'œnologie
- 4 Commission nationale d'évaluation de la formation des maîtres
- 5 Commission nationale d'expertise de la licence professionnelle
- 6 Conseil supérieur de la recherche et de la technologie
- 7 Haut conseil de la science et de la technologie

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Suppression

- 1 Conseil stratégique de l'agriculture et de l'agro-industrie durables
- 2 Observatoire des distorsions
- 3 Commission de conciliation des litiges dans le secteur du lait - suppression envisageable en 2015 lors de la disparition des quotas laitiers

Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique

Suppression

- 1 Comité de programmation
- 2 Commission administrative de reclassement
- 3 Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP),

Ministère de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme

Suppression

- 1 Commission des comptes du tourisme
- 2 Conseil stratégique du commerce de proximité
- 3 Commission nationale d'agrément délivré à des organismes de tourisme social et familial
- 4 Commission nationale des guides-conférenciers

Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative

Suppression ou fusion

- 1 Conseil national des activités physiques et sportives
- 2 Commission consultative des arts martiaux et des sports de combat
- 3 Commission nationale pour l'autonomie des jeunes

Fusion

Fusion dans le conseil national du sport de la conférence nationale du sport et du conseil national des activités physiques et sportives, de la commission nationale du sport de haut niveau et de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (Cerfres)

Ministère de la Culture et de la Communication

Suppression

- 1 Commission nationale de validation des études, expériences professionnelles ou acquis personnels (architecture et patrimoine)
- 2 Conseil ministériel des études
- 3 Conseil scientifique de la recherche et des études à la délégation aux arts plastiques
- 4 Commission des acquisitions du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée [quand le musée sera transformé en établissement public (en 2013)]

Fusion

- Rattachement au centre national des arts plastiques de :
- Comité consultatif des prêts et dépôts d'œuvres et d'objets d'art inscrits sur l'inventaire du fonds national d'art contemporain
 - commission consultative de la création artistique (chargée de donner un avis sur les propositions d'achat d'œuvres d'artistes contemporains dans le domaine des arts plastiques)
 - commission consultative de la création artistique compétente en matière d'arts décoratifs et de métiers d'art
 - commission consultative de la création artistique compétente en matière de photographie

Fusion :

- commission des acquisitions des musées nationaux Marc Chagall à Nice, Fernand Léger à Biot et franco-américain du château de Blérancourt ;
- la commission des acquisitions du musée d'archéologie nationale et du domaine national de Saint-Germain-en-Laye et du musée national de la préhistoire ;
- la commission des acquisitions des musées du moyen-âge (thermes et hôtel de Cluny), de la Renaissance (château d'Ecouen), de la porcelaine (Adiren-Dubouché à Limoges) et de l'établissement public Sèvres-cité de la céramique ;
- la commission des acquisitions de Fontainebleau, Compiègne, La Malmaison, Bonaparte, Aix-en-Provence, Pau, 2 Victoires, de Lattre de Tassigny, Port-Royal, Magny-les-Hameaux.

Rattachement au conseil national des professions du spectacle de :

- la "commission emploi" de ce conseil,
- et la commission nationale de la sécurité dans le spectacle vivant et enregistré.

Fusion :

- Commission chargée de donner un avis sur la pratique artistique de candidats aux concours d'accès au corps des professeurs des écoles nationales supérieures d'art (transformation en groupe d'experts)
- Commission nationale d'équivalence

Fusion :

- Commission nationale consultative d'aide à la création pour les arts du cirque
- Commission nationale consultative d'aide à la résidence d'artiste et résidence de production d'arts de la rue

II : Par le décret n°2014-132 du 17 février 2014 :

Le comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers.

Le Comité consultatif du fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique.

Le Comité consultatif pour l'habilitation des organismes prodiguant des stages de formation à la lutte contre la pollution.

Le Comité d'éthique du ministère des affaires étrangères.

Le Comité de mobilisation industrielle.

Le Comité national des secteurs d'importance vitale.

Le Comité d'orientation auprès de l'Agence de gestion du réseau international des finances.

Le Comité d'orientation de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État.

Le Comité d'orientation du plan urbanisme construction architecture.

Le Comité de suivi du fonds de continuité territoriale confié à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité.

La Commission consultative défense-météorologie.

La Commission du contrôle de qualité des analyses de biologie médicale.

La Commission d'examen du plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre.

La Commission d'expertise pour la reconnaissance du programme des classes préparatoires « biologie, physique, chimie et sciences de la Terre » dans le cursus

La Commission d'homologation des systèmes de signalétique.

La Commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour.

La Commission nationale des compétences et des talents.

La Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations.

La Commission nationale de concertation sur les risques miniers.

La Commission nationale des matériels de sécurité aéroportuaire.

La Commission permanente de la modernisation des services publics auprès du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

La Commission du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

La Commission relative à la copropriété.

La Commission spécialisée de terminologie et néologie de l'environnement.

La Commission des suites de la mission interministérielle d'inspection du logement social.

La Commission de sûreté des navires.

Le Conseil de la formation de l'Institut de formation de l'environnement (IFORE).

Le Conseil de modération et de prévention.

Le Conseil national d'agrément.

Le Conseil supérieur de l'information sexuelle, de la régulation des naissances et de l'éducation familiale.

Le Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité.

Le Groupe d'experts et groupe de travail du rapport d'experts sur la prise en charge médicale des personnes infectées par le VIH.

TEXTES CONSTITUTIFS DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES
LOI DU 17 OCTOBRE 2013 ET DÉCRET

**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 (1)**

NOR : *INTX1303213L*

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Le titre Ier du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1o L'intitulé est ainsi rédigé : « Le comité des finances locales et le Conseil national d'évaluation des normes » ;

2o Le chapitre unique devient un chapitre Ier intitulé : « Le comité des finances locales » ;

3o Il est ajouté un chapitre II ainsi rédigé :

« CHAPITRE II

« Le Conseil national d'évaluation des normes

« *Art. L. 1212-1. – I. – Le Conseil national d'évaluation des normes est chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.*

« *Les avis rendus par la commission consultative d'évaluation des normes, ainsi que leurs motifs, sont réputés avoir été pris par le Conseil national d'évaluation des normes.*

« *II. – Le conseil national est composé de représentants des administrations compétentes de l'Etat, du Parlement et des collectivités territoriales.*

« *Il comprend :*

« *1o Deux députés désignés par l'Assemblée nationale ;*

« *2o Deux sénateurs désignés par le Sénat ;*

« *3o Quatre conseillers régionaux élus par le collège des présidents des conseils régionaux ;*

« *4o Quatre conseillers généraux élus par le collège des présidents des conseils généraux ;*

« *5o Cinq conseillers communautaires élus par le collège des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;*

« *6o Dix conseillers municipaux élus par le collège des maires ;*

« *7o Neuf représentants de l'État.*

« *Les listes présentées en vue de l'élection des membres prévus aux 3o à 6o comportent une majorité d'élus exerçant des fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale qu'ils représentent.*

« *Est élu ou désigné, en même temps que chaque membre titulaire et selon les mêmes modalités, un membre suppléant appelé à le remplacer en cas d'empêchement temporaire ou de cessation de son mandat de membre ou des fonctions ou mandats au titre desquels il siège au conseil national, pour quelque cause que ce soit.*

« Les modalités d'élection ou de désignation des membres du conseil national assurent l'égale représentation des femmes et des hommes.

« Le conseil national peut solliciter pour ses travaux le concours de toute personne pouvant éclairer ses débats.

« Le conseil national est renouvelé tous les trois ans.

« III. – Le président et les deux vice-présidents du conseil national sont élus par les membres siégeant au titre d'un mandat électif parmi les membres exerçant des fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale qu'ils représentent.

« *Art. L. 1212-2. – I. –* Le Conseil national d'évaluation des normes est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables.

« Il est également consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

« Il émet, à la demande du Gouvernement, un avis sur les projets d'acte de l'Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics.

« Sont exclues de la compétence du conseil national les normes justifiées directement par la protection de la sûreté nationale.

« II. – Le président d'une assemblée parlementaire peut soumettre à l'avis du conseil national une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

« III. – A la demande de son président ou du tiers de ses membres, la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs peut, avant de prononcer son avis définitif, soumettre un projet de norme d'une fédération délégataire à l'avis du conseil national.

« IV. – Le conseil national peut se saisir de tout projet de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification ayant un impact technique ou financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

« V. – Le conseil national peut être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Il peut se saisir lui-même de ces normes.

« Le conseil national examine les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics et évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis.

« Le conseil national peut proposer, dans son avis d'évaluation, des mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur qui sont conformes aux objectifs poursuivis si l'application de ces dernières entraîne, pour les collectivités territoriales et leurs

établissements publics, des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard de ces objectifs.

« L'avis rendu par le conseil national sur des dispositions réglementaires en vigueur peut proposer des modalités de simplification de ces dispositions et l'abrogation de normes devenues obsolètes.

« VI. – Le conseil national dispose d'un délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet de texte mentionné au I ou d'une demande d'avis formulée en application des II ou III pour rendre son avis. Ce délai est reconductible une fois par décision du président. A titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre ou du président de l'assemblée parlementaire qui le saisit, il est réduit à deux semaines.

« Par décision motivée du Premier ministre, ce délai peut être réduit à soixante-douze heures. Dans ce cas, le dernier alinéa du présent VI n'est pas applicable.

« A défaut de délibération dans les délais, l'avis du conseil national est réputé favorable.

« Lorsque le conseil national émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte mentionné au premier alinéa du I, le Gouvernement transmet un projet modifié ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération.

« VII. – Les avis rendus par le conseil national en application des I, III, IV et V sont rendus publics.

« Les avis rendus sur les propositions de loi en application du II sont adressés au président de l'assemblée parlementaire qui les a soumises, pour communication, aux membres de cette assemblée.

« Les travaux du conseil national font l'objet d'un rapport public annuel remis au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« Art. L. 1212-3. – Une dotation, destinée à couvrir les frais de fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes et le coût des travaux qui lui sont nécessaires, est prélevée sur les ressources prévues

pour la dotation globale de fonctionnement prévue par la loi de finances de l'année. Le montant de cette dotation est déterminé, chaque année, par le conseil national, après avis conforme du comité des finances locales.

« Art. L. 1212-4. – Les modalités d'application du présent chapitre sont précisées par décret en Conseil d'État. »

Article 2

I. – A compter de la date d'installation du Conseil national d'évaluation des normes, le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1o L'article L. 1211-4-2 est abrogé ;

2o La dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 1211-3 est supprimée.

II. – Les projets de texte soumis à la commission consultative d'évaluation des normes, à l'égard desquels elle n'a pas émis d'avis à la date d'installation du Conseil national d'évaluation des normes, sont soumis de plein droit à ce dernier.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 17 octobre 2013.

Par le Président de la République,

.....
(1) *Travaux préparatoires* : loi n° 2013-921.

Sénat :

Proposition de loi no 119 (2012-2013) ;
Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois, no 282 (2012-2013) ;
Texte de la commission no 283 (2012-2013) ;
Discussion et adoption le 28 janvier 2013 (TA no 77, 2012-2013).

Assemblée nationale :

Proposition de loi, adoptée par le Sénat, no 658 ;
Rapport de M. Olivier Dussopt, au nom de la commission des lois, no 1350
Discussion et adoption le 19 septembre 2013 (TA no 213).

Sénat :

Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, no 857 (2012-2013) ;
Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois, no 17 (2013-2014) ;
Texte de la commission no 18 (2013-2014) ;
Discussion et adoption le 7 octobre 2013 (TA no 3, 2013-2014).

Décret no 2014-446 du 30 avril 2014 portant application de la loi no 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

NOR : RDX1408827D

Publics concernés : collectivités territoriales, établissements publics, services de l'État.

Objet : création du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui succède à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain du jour de sa publication. Le mandat des membres de la CCEN en cours à la date de publication du présent décret au Journal officiel prend fin à la date d'installation du CNEN.

Notice : ce décret, pris en application de la loi du 17 octobre 2013 portant création du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, précise les modalités de désignation de ses membres, notamment celles applicables à l'élection des représentants des élus locaux, élus pour chaque niveau de collectivité ou groupement au scrutin majoritaire de liste à un tour. Il en définit également l'organisation et les conditions de fonctionnement pour l'examen des projets de normes de toutes natures ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ainsi que pour l'évaluation des normes réglementaires en vigueur présentant les mêmes caractéristiques, fixant notamment dans ce dernier cas les conditions de saisine par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'installation de ce conseil entraînera la suppression de la commission consultative d'évaluation des normes.

Références : le présent décret peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>). Il est pris pour l'application de la loi no 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.

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et de la ministre de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la

fonction publique,

Vu la Constitution, notamment ses articles 72 et 74 ;

Vu la loi organique no 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la

Constitution, notamment son article 8 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code du sport ;

Vu la loi no 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 ;

Vu le décret no 2006-672 du 8 juin 2006 modifié relatif à la création, à la composition et au fonctionnement

de commissions administratives à caractère consultatif ;

Vu l'avis du comité des finances locales en date du 11 mars 2014 ;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1er. – Le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire) est modifié conformément aux articles 2 et 3 du présent décret.

Art. 2. – L'intitulé du titre Ier du livre II de la première partie est remplacé par l'intitulé suivant : « Le comité des finances locales et le Conseil national d'évaluation des normes ».

Art. 3. – Le chapitre III du titre Ier du livre II de la première partie est ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« Composition et fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes »

« Section 1

« Composition

« Art. R. 1213-1. – Le Conseil national d'évaluation des normes se compose de trente-six membres, élus ou

désignés pour trois ans. Leur mandat peut être renouvelé.

« Les membres restent en fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

« Sous-section 1

« Élection des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

« Art. R. 1213-2. – Les quatre représentants des régions et de la collectivité territoriale de Corse ainsi que leurs suppléants sont élus par le collège des présidents des conseils régionaux au scrutin majoritaire de liste à un tour, avec dépôt de listes complètes, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

« La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

« Elle comporte une majorité d'élus exerçant au sein des conseils régionaux ou de la collectivité territoriale de Corse les fonctions exécutives suivantes :

« – président ou vice-président de conseil régional ; « – président, membre du conseil exécutif de Corse ou président ou vice-président de l'assemblée de Corse.

« *Art. R. 1213-3.* – Les quatre représentants des départements et leurs suppléants sont élus par le collège des présidents des conseils généraux au scrutin majoritaire de liste à un tour, avec dépôt de listes complètes, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

« La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

« Elle comporte une majorité d'élus exerçant au sein des conseils généraux les fonctions exécutives de président ou de vice-président de conseil général.

« *Art. R. 1213-4.* – Les cinq représentants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs suppléants sont élus par le collège des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au scrutin majoritaire de liste à un tour, avec dépôt de listes complètes, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

« La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

« Elle comporte une majorité d'élus exerçant au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre les fonctions exécutives de président ou de vice-président.

« *Art. R. 1213-5.* – Les dix représentants des communes et leurs suppléants sont élus par le collège des maires de France, au scrutin majoritaire de liste à un tour, avec dépôt de listes complètes, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

« La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

« Elle comporte une majorité d'élus exerçant au sein des conseils municipaux les fonctions exécutives de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué ou d'adjoint au maire.

« *Art. R. 1213-6.* – Aucun candidat ne peut figurer sur plusieurs listes au titre de la représentation de catégories de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre différentes.

« *Art. R. 1213-7.* – Les listes de candidature sont déposées au ministère chargé des collectivités territoriales à une date fixée par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales.

« Cet arrêté fixe également la date limite d'envoi ou de dépôt des bulletins de vote au secrétariat de la commission de recensement prévue à l'article R. 1213-12, à la préfecture ou au haut-commissariat de la République.

« *Art. R. 1213-8.* – L'élection des représentants des régions et de la collectivité territoriale de Corse a lieu par bulletins de vote adressés par lettre recommandée ou déposés contre récépissés au secrétariat de la commission de recensement prévue à l'article R. 1213-12.

« *Art. R. 1213-9.* – L'élection des représentants des départements a lieu par bulletins de vote adressés par lettre recommandée ou déposés contre récépissés au secrétariat de la commission de recensement prévue à l'article R. 1213-12.

« *Art. R. 1213-10.* – L'élection des représentants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes a lieu par bulletins de vote adressés par lettre recommandée ou déposés contre récépissés à la préfecture ou au haut-commissariat de la République.

« Les bulletins de vote sont recensés par une commission comprenant :

« – le préfet ou le haut-commissaire de la République ou leur représentant, président ;

« – deux maires désignés par le préfet ou le haut-commissaire de la République.

« Le secrétariat est assuré par un fonctionnaire de la préfecture ou du haut-commissariat de la République.

« Les résultats sont centralisés par la commission prévue à l'article R. 1213-12.

« *Art. R. 1213-11.* – Chaque bulletin de vote est mis sous double enveloppe. L'enveloppe extérieure porte

la mention "Élection des membres du Conseil national d'évaluation des normes", l'indication du collège électoral auquel appartient le votant, son nom, sa qualité et sa signature.

« *Art. R. 1213-12.* – Une commission centrale de recensement est instituée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales. Elle est présidée par un conseiller d'Etat et comprend un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales et trois représentants des associations nationales d'élus locaux, désignés par le ministre chargé des collectivités territoriales.

« *Art. R. 1213-13.* – En cas d'égalité des suffrages, est élue la liste dont la moyenne d'âge des candidats

titulaires est la plus élevée.

« *Art. R. 1213-14.* – Le président et les deux vice-présidents du conseil national sont élus par les membres siégeant au titre d'un mandat électif, parmi les membres exerçant l'une des fonctions exécutives définies aux

articles R. 1213-2 à R. 1213-5, au scrutin secret, à la majorité absolue des membres titulaires, présents ou remplacés dans les conditions prévues au II de l'article L. 1212-1.

« Si après deux tours de scrutin aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative.

« En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

« Le procès-verbal de l'élection est transmis sans délai au ministre chargé des collectivités territoriales.

« *Art. R. 1213-15.* – Les élections des membres du conseil national peuvent être contestées devant le Conseil d'État par tout électeur, par les candidats et par le ministre chargé des collectivités territoriales, dans les dix jours qui suivent la publication des résultats au *Journal officiel*.

« L'élection du président et de chacun des vice-présidents peut être contestée devant le Conseil d'État, par tout membre du conseil national et par le ministre chargé des collectivités territoriales, dans les dix jours qui suivent la séance au cours de laquelle cette élection est intervenue.

« *Art. R. 1213-16.* – Les frais relatifs à l'élection des représentants des régions et de la collectivité territoriale de Corse, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes constituent des dépenses de fonctionnement de l'article L. 1212-3.

« *Art. R. 1213-17.* – Si un membre titulaire et son suppléant ont perdu le mandat électif à raison duquel ils ont été désignés, il est pourvu aux vacances pour la durée du mandat restant à courir par l'élection d'un remplaçant et de son suppléant, dans les conditions prévues aux articles R. 1213-2 à R. 1213-13 et aux articles R. 1213-15 et R. 1213-16. Toutefois, il n'est pas pourvu aux vacances qui surviennent dans les douze mois précédant le renouvellement du Conseil national d'évaluation des normes. Celui-ci peut valablement délibérer, sous réserve de l'article R. 1213-22.

« *Sous-section 2*

« *Désignation des représentants de l'État*

« *Art. R. 1213-18.* – Les neuf représentants de l'État mentionnés au 7^o du II de l'article L. 1212-1 et leurs

suppléants sont nommés dans les conditions suivantes :

« 1^o Un représentant et son suppléant de sexe différent par arrêté du Premier ministre ;

« 2^o Quatre représentants et leurs suppléants par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales en veillant à l'égalité de représentation des hommes et des femmes ;

« 3^o Un représentant et son suppléant de sexe différent par arrêté du ministre chargé de la réforme de l'État ;

« 4^o Deux représentants et leurs suppléants par arrêté du ministre chargé du budget en veillant à l'égalité de représentation des hommes et des femmes ;

« 5^o Un représentant et son suppléant de sexe différent par arrêté du ministre chargé de l'outre-mer.

« Section 2

« **Fonctionnement**

« Sous-section 1

« Dispositions générales

« Art. R. 1213-19. – Le Conseil national d'évaluation des normes est convoqué par son président ou l'un des deux vice-présidents qui arrête l'ordre du jour et l'adresse aux membres sept jours au moins avant la date de la réunion.

« La convocation peut être envoyée par tous moyens, y compris par télécopie ou par courrier électronique. Il en est de même des pièces ou documents nécessaires à la préparation de la réunion ou établis à l'issue de celle-ci.

« Dans les cas où le délai d'examen d'un projet de norme est réduit en application du VI de l'article L. 1212-2, le conseil national peut être convoqué jusqu'à vingt-quatre heures avant la date de la réunion et le dossier prévu au premier alinéa de l'article R. 1213-27 est adressé aux membres dans le même délai.

« Art. R. 1213-20. – Les séances du conseil national peuvent être organisées dans les conditions prévues aux articles 7 et 8 du décret no 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

« Art. R. 1213-21. – Les membres du conseil ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à l'affaire qui en est l'objet.

« Art. R. 1213-22. – Le conseil ne peut valablement délibérer que lorsque sont présents ou prennent part aux débats au moyen d'une conférence téléphonique ou télévisuelle, outre le président ou l'un des vice-présidents, deux des membres mentionnés aux 1^o à 6^o de l'article L. 1212-1 et deux des membres mentionnés au 7^o du même article.

« Si ce quorum n'est pas atteint, le conseil est aussitôt convoqué avec le même ordre du jour. Il délibère alors valablement quel que soit le nombre de membres présents ou prenant part aux débats.

« Les délibérations du conseil national sont adoptées à la majorité simple des suffrages exprimés. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

« Art. R. 1213-23. – Le secrétariat du conseil national est assuré par le ministère chargé des collectivités territoriales.

« Art. R. 1213-24. – Les délibérations du conseil font l'objet d'un procès-verbal. Il est signé par le président de séance et indique le nom et la qualité des membres présents, les questions traitées au cours de la séance et le sens de chacune des délibérations.

« Art. R. 1213-25. – Les fonctions de président et de membre du Conseil national d'évaluation des normes sont gratuites.

« Les frais de déplacement des membres élus non parlementaires constituent des dépenses de fonctionnement de l'article L. 1212-3.

« Art. R. 1213-26. – Le Conseil national d'évaluation des normes établit son règlement intérieur qui peut préciser les modalités d'instruction des dossiers.

« Le règlement intérieur est approuvé par le ministre chargé des collectivités territoriales.

« *Sous-section 2*

« *Examen des projets de normes*

« Art. R. 1213-27. – Les projets de texte mentionnés aux I et III de l'article L. 1212-2 sont accompagnés d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact faisant apparaître les incidences techniques et les incidences financières, quelles qu'elles soient, des mesures proposées pour les collectivités territoriales. Ces documents ne sont pas requis, s'agissant des projets de loi, lorsque la saisine du conseil national comporte l'étude d'impact prévue à l'article 8 de la loi organique no 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

« Les dossiers ainsi composés sont transmis au secrétariat du conseil national qui en accuse réception et les adresse aux membres du conseil. Cet accusé de réception fait courir le délai mentionné au VI de l'article L. 1212-2.

« Art. R. 1213-28. – Les projets de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification ayant un impact technique ou financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics dont le conseil national se saisit conformément au IV de l'article L. 1212-2 sont examinés dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

« *Sous-section 3*

« *Évaluation des normes réglementaires en vigueur*

« Art. R. 1213-29. – Le Gouvernement ainsi que, dans les conditions fixées au présent article, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent saisir le conseil national d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables à ces collectivités et établissements publics.

« Pour être recevable, une demande d'évaluation émanant des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doit porter sur des dispositions clairement identifiées d'une même norme réglementaire.

« Cette demande doit en outre être présentée par au moins :

« – soit cent maires et présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

« – soit dix présidents de conseil général ;

« – soit deux présidents de conseil régional.

« Pour l'application des dispositions précédentes, sont assimilées aux fonctions de président de conseil régional, et dans la limite d'une autorité par collectivité, les fonctions suivantes :

« – président du conseil exécutif ou de l'assemblée de Corse ;

« – président de l'assemblée de Guyane ;

« – président du conseil exécutif ou de l'assemblée de Martinique ;

« – président du gouvernement ou de l'assemblée de la Polynésie française ;

« – président du gouvernement, du congrès ou d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie ;

« – président d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.

« La demande d'évaluation, adressée au secrétariat du conseil national, comprend : une copie de la norme réglementaire dont l'évaluation est demandée, l'objet de la demande d'évaluation, ses motifs précisément étayés ainsi que, le cas échéant, des propositions d'adaptation ou de réforme. Ces éléments sont renseignés dans une fiche d'impact dont le contenu est défini par le règlement intérieur du conseil national.

« Le secrétariat du conseil national accuse réception de la demande.

« *Art. R. 1213-30.* – Afin d'instruire les demandes d'évaluation de normes réglementaires en vigueur, il est créé au sein du conseil national une ou plusieurs formations spécialisées. Le règlement intérieur du conseil national en précise l'organisation et les modalités de fonctionnement.

« La formation spécialisée est saisie par le président ou un vice-président des demandes d'évaluation. Elle se prononce sur la recevabilité des demandes d'évaluation présentées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard des dispositions du premier alinéa du V de l'article L. 1212-2 et des conditions fixées à l'article R. 1213-29.

« Le président du conseil national, sur proposition de la majorité des membres représentant les élus du conseil, saisit la formation spécialisée de toutes normes réglementaires en vigueur dont il estime l'évaluation nécessaire.

« La formation spécialisée demande, en tant que de besoin, aux autorités qui ont saisi le conseil national tout élément de nature à faciliter l'évaluation des normes réglementaires.

« Les services de l'administration à l'origine de la norme prêtent leur concours et adressent les éléments de nature à permettre les échanges sur cette norme et à éclairer les avis du conseil.

« La formation spécialisée a trois mois à compter de sa saisine pour procéder à l'instruction des demandes et préparer le projet d'avis d'évaluation. »

Art. 4. – La réunion d'installation du Conseil national d'évaluation des normes prévue à l'article 2 de la loi du 17 octobre 2013 susvisée est convoquée par le ministre chargé des collectivités territoriales. Elle est présidée par l'élu le plus âgé parmi les membres mentionnés aux 1o à 6o de l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales jusqu'à l'installation du président et des deux vice-présidents. Les dispositions des articles R. 1213-1 à R. 1213-7 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du présent décret demeurent applicables aux travaux de la commission consultative d'évaluation des normes jusqu'à la date d'installation du Conseil national d'évaluation des normes. Le mandat des membres de la commission consultative d'évaluation des normes en cours à la date de publication du présent décret au *Journal officiel* prend fin à la date d'installation du Conseil national d'évaluation des normes.

Art. 5. – Le décret du 8 juin 2006 susvisé est ainsi modifié :

1o Au III de l'article 15, les mots : « L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales » sont remplacés par les mots : « L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales » ;

2o A l'article 21, les mots : « 3 à 15 » sont remplacés par les mots : « 3 à 14 ».

Art. 6. – Le code du sport est ainsi modifié :

1o Au douzième alinéa de l'article R. 142-3, les mots : « de la commission consultative d'évaluation des normes prévue à l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales » sont remplacés par les mots : « du Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales » ;

2o Au troisième alinéa de l'article R. 142-10, les mots : « de la commission consultative d'évaluation des normes prévue à l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales » sont remplacés par les mots : « du Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales » ;

3o Au premier alinéa de l'article R. 142-11, les mots : « de la commission consultative d'évaluation des normes » sont remplacés par les mots : « du Conseil national d'évaluation des normes ».

Art. 7. – Les articles R. 1231-1 à R. 1231-4 et les articles D. 1231-5 à D. 1231-11 du code général des collectivités territoriales sont abrogés.

Art. 8. – Les dispositions du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction issue des articles 1er à 3 du présent décret ainsi que les dispositions du code du sport dans leur rédaction issue de l'article 6 du présent décret peuvent être modifiées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 9. – Le Premier ministre, le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique et la ministre des outre-mer sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 30 avril 2014.

Par le Président de la République :