



COMMISSION
SÉNATORIALE POUR
LE CONTRÔLE DE
L'APPLICATION DES
LOIS

LE CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

XIII^{ème} législature (2007-2012)

Année parlementaire 2010-2011

**BILANS ÉTABLIS PAR LES COMMISSIONS
PERMANENTES**

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES	11
AVANT-PROPOS	12
I. DES POINTS POSITIFS SONT À RELEVER CONCERNANT LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	13
II. ... MAIS QUI NE DOIVENT PAS FAIRE OUBLIER CERTAINES CARENCES	14
III. LOIS ANTÉRIEURES : UN SUIVI CONCENTRÉ SUR LES LOIS RÉCENTES	15
IV. LE RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	15
V. SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE.	16
VI. LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE SÉNAT	16
VII. RAPPORTS AU PARLEMENT	17
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	19
AVANT-PROPOS	20
I. MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : UN EFFORT SOUTENU	22
A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION TRÈS ÉLEVÉ POUR LES DIX PREMIERS MOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011	22
1. <i>Un nombre de lois mises en application en baisse : une donnée en trompe-l'œil</i>	22
2. <i>Taux de mise en application : une forte hausse à nuancer</i>	24
B. UN EFFORT MAINTENU DE MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES	30
C. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE PLUS EN PLUS EFFICACE	31
II. MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : ... ET QUELQUES MOTIFS D'INSATISFACTION	32
A. QUELQUES LOIS RÉCENTES ENCORE INSUFFISAMMENT MISES EN APPLICATION	32
B. DES DÉLAIS DE PUBLICATION EN DÉGRADATION POUR LE STOCK	33
C. DES DIFFICULTÉS SUBSISTENT DANS LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	34
III. RÉSORPTION DU STOCK DES LOIS PROMULGUÉES DEPUIS L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 1997-1998 : UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN LÉGÈRE HAUSSE	34

IV. PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : UN IMPACT POSITIF CETTE ANNÉE	37
V. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON L'ORIGINE DES TEXTES : LE SUIVI DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ISSUES D'INITIATIVES SÉNATORIALES EN LÉGER RETRAIT	38
VI. RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE LÉGISLATEUR : TOUJOURS TROP DE DEMANDES INSATISFAITES	40
A. UN RAPPORT SUR DEUX REQUIS DEPUIS 1997 EST TOUJOURS ATTENDU	40
B. LES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS : UNE PUBLICATION SATISFAISANTE	42
ANNEXE	44
A. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011.....	44
B. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010.....	60
C. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2008-2009.....	71
D. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2007-2008.....	88
E. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2006-2007.....	90
F. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2005-2006	94
G. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2004-2005.....	94
H. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2003-2004.....	99
I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2002-2003	102
J. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2001-2002.....	104
K. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2000-2001.....	105
L. ANNÉE PARLEMENTAIRE 1999-2000	106
M. ANNÉE PARLEMENTAIRE 1998-1999.....	107
N. ANNÉE PARLEMENTAIRE 1997-1998.....	108
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	109
I. DES LOIS EXCLUSIVEMENT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE : LA PLEINE APPLICATION DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE	110
II. DES DÉLAIS DE MISE EN APPLICATION DES LOIS DEVENUS PERFORMANTS	112
A. LE BILAN DE LA SESSION ORDINAIRE 2010-2011	112

B. DES LOIS RÉCEMMENT PROMULGUÉES POUR L'ESSENTIEL MISES EN APPLICATION	112
C. LE SERPENT DES MERS DES LOIS NON OU PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES.....	116
III. LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA CULTURE.....	117
MISE EN APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR.....	119
I. ENSEIGNEMENT	119
A. UNE LOI A ÉTÉ PROMULGUÉE DEPUIS LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2010	119
B. TROIS LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2010 ATTENDENT ENCORE LEURS MESURES D'APPLICATION	119
C. DEUX LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2010 SONT TOTALEMENT MISES EN APPLICATION	120
II. CULTURE	121
A. UNE LOI A ÉTÉ PROMULGUÉE DEPUIS LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2010	121
B. DEUX LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2010 ATTENDENT ENCORE DES MESURES D'APPLICATION	122
C. TROIS LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2010 SONT TOTALEMENT MISES EN APPLICATION	123
III. COMMUNICATION	124
A. TROIS LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2009 ATTENDENT ENCORE DES MESURES D'APPLICATION	124
1. Deux lois n'ont fait l'objet d'aucune mesure nouvelle d'application au cours de l'année parlementaire 2010-2011	124
2. Une loi a fait l'objet de mesures nouvelles d'application au cours de l'année parlementaire	126
IV. JEUNESSE ET SPORTS	128
A. UNE LOI A ÉTÉ PROMULGUÉE AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010.....	128
B. DEUX LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2009 ATTENDENT ENCORE DES MESURES D'APPLICATION	128
C. UNE LOI PROMULGUÉE AVANT LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2010 EST TOTALEMENT MISE EN APPLICATION	130
COMMISSION DE L'ÉCONOMIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	131
INTRODUCTION	132

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	133
I. UN BILAN GLOBAL SATISFAISANT MARQUÉ PAR UNE FORTE AUGMENTATION DU NOMBRE DE MESURES D'APPLICATION	133
A. ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC LES PRÉCÉDENTES ANNÉES PARLEMENTAIRES (DU 1 ^{ER} OCTOBRE 2010 AU 30 SEPTEMBRE 2011).....	133
B. LE NOUVEAU PÉRIMÈTRE DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS (1 ^{ER} OCTOBRE 2010 – 31 DÉCEMBRE 2011)	135
C. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION.....	136
1. Une loi n'a pas encore été mise en application	136
2. Trente-six lois ne sont que partiellement mises en application	137
3. Trois lois sont devenues totalement mises en application	137
4. Quatorze lois, dont les mesures sont devenues désormais sans objet, ne feront plus l'objet d'un suivi.....	138
D. DÉLAIS MOYENS DE PUBLICATION.....	138
II. DES PROGRÈS REMARQUABLES DANS LA MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES	139
A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE GLOBALEMENT SATISFAISANT	139
B. DES POINTS NÉGATIFS PONCTUELS NÉCESSITANT TOUTEFOIS L'ATTENTION DU GOUVERNEMENT	140
C. UN RÉEL EFFORT DANS LES DÉLAIS DE PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION DES LOIS RÉCENTES	141
III. TEXTES D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE	141
A. UN NOMBRE REMARQUABLE CETTE ANNÉE DE LOIS D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE.....	141
B. ...DONT LE TAUX DE MISE EN APPLICATION N'EST PAS SATISFAISANT	142
C. UN MOTIF SUPPLÉMENTAIRE D'INSATISFACTION : LE TAUX DE MISE EN APPLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUES PAR LES AMENDEMENTS D'ORIGINE SÉNATORIALE	143
IV. LE RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	143
V. LES RAPPORTS D'INFORMATION	144
SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PAR SECTEURS	147
I. AGRICULTURE ET PÊCHE	147
II. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	151
III. ENVIRONNEMENT	153
IV. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT	170

V. TRANSPORTS	172
VI. POSTE ET TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	179
VII. ÉNERGIE	185
VIII. PME, COMMERCE ET ARTISANAT	189
IX. DIVERS (UNION EUROPÉENNE)	195
COMMISSION DES FINANCES	199
AVANT-PROPOS	200
I. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011 : UN BILAN ENCOURAGEANT	203
A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION GLOBAL EN LÉGÈRE AUGMENTATION	203
B. LES LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE	205
C. LES LOIS TOTALEMENT MISES EN APPLICATION	208
1. Une loi a été totalement mise en application dans l'année de son adoption	208
2. Une loi d'application directe	209
D. DES DÉLAIS DE PUBLICATION QUI PEUVENT S'AMÉLIORER	209
II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES : UN STOCK TOUJOURS IMPORTANT	210
A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION GLOBAL EN LÉGÈRE AUGMENTATION	210
B. LE SUIVI DES LOIS ANTÉRIEURES : UNE RÉSORPTION DU STOCK QUI DOIT S'INTENSIFIER	210
1. Six lois anciennes entièrement mises en application dans l'année	210
2. Des lois partiellement mises en application toujours en attente	212
3. ... et une à l'abandon ?	213
4. Les lois toujours partiellement mises en application en dépit de mesures publiées dans l'année : commentaires particuliers	213
III. LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : LA NORME POUR LES LOIS DE FINANCES	219
IV. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE	220
V. RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT À REMETTRE	222
VI. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	223
1. En raison des lacunes de l'outil de contrôle (Légifrance)	223
2. En raison des textes eux-mêmes	223
VII. CONCLUSION : LES PISTES D'AMÉLIORATION PROPOSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES	224

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	225
PREMIÈRE PARTIE : CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES DU 1^{ER} OCTOBRE 2010 AU 13 JUILLET 2011	226
I. DE NOUVELLES PÉRIODES DE RÉFÉRENCE POUR LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	226
II. UN RYTHME LÉGISLATIF DE LA COMMISSION DES LOIS TOUJOURS PLUS SOUTENU	227
A. UNE INTENSIFICATION DU NOMBRE DE TEXTES EXAMINÉS AU FOND CES DERNIÈRES ANNÉES	227
B. UN NOMBRE D'AVIS ET DE RAPPORTS D'INFORMATION PLUS IMPORTANT	229
1. <i>Seize avis dont treize avis budgétaires</i>	229
2. <i>Dix rapports d'information et une résolution</i>	229
C. LES TEXTES EXAMINÉS MAIS NON PROMULGUÉS.....	230
III. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS INSATISFAISANTE	231
A. DE NOMBREUSES MESURES RÉGLEMENTAIRES ENCORE EN ATTENTE	231
B. DES DÉLAIS DE PARUTION DES MESURES DE MISE EN APPLICATION INÉGAUX NE PAS	232
IV. UN USAGE MODÉRÉ DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	233
V. DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE LÉGÈREMENT MOINS NOMBREUX ET CORRECTEMENT MIS EN APPLICATION	234
A. SEPT LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE	234
B. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE SATISFAISANTE	235
C. LA MISE EN APPLICATION DES MESURES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE	236
VI. RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU LÉGISLATEUR : DE NOUVEAUX RETARDS ACCUMULÉS	236
VII. UN NOMBRE CONSTANT DE QUESTIONS AU GOUVERNEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	237
DEUXIÈME PARTIE : COMMENTAIRES RELATIFS AUX MODALITÉS PARTICULIÈRES DE MISE EN APPLICATION DE CERTAINES LOIS	238
I. ÉTAT DE MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2010 ET LE 13 JUILLET 2011	238
1. <i>Dix lois sont d'application directe</i>	238
2. <i>Quatre lois ont été pleinement mises en application avant le 31 décembre 2011</i>	244
3. <i>Neuf lois sont partiellement mises en application au 31 décembre 2011</i>	247

II. LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DES XIIÈME ET XIIIÈME LÉGISLATURES PRÉSENTENT GLOBALEMENT DES TAUX D'APPLICATION SATISFAISANTS.....	265
A. PLUSIEURS LOIS PARTIELLEMENT OU NON MISES EN APPLICATION SONT À PRÉSENT TOTALEMENT MISES EN APPLICATION	265
B. QUELQUES LOIS NE SONT QUE PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION	271
C. UNE LOI N'EST TOUJOURS PAS MISE EN APPLICATION	278

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

AVANT-PROPOS

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 2010-2011, le Sénat a adopté en séance plénière 31 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. Dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois.

A côté des conventions et accords, la Commission a examiné, en tant que commission saisie au fond, 5 projets de loi intéressant les questions de défense ou d'affaires étrangères. Il s'agit de :

- la loi n° **2011-13** du 5 janvier 2011 relative à **la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer** ;

- la loi n° **2011-14** du 5 janvier 2011 relative à **la reconversion des militaires** ;

- la loi n° **2011-266** du 14 mars 2011 relative à **la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs** ;

- la loi n° **2011-702** du 22 juin 2011 relative **au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité** ;

- la loi n° **2011-892** du 28 juillet 2011 **tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure**.

Le gouvernement s'est fixé comme objectif un délai de six mois pour la publication de toutes les mesures réglementaires depuis la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois. Afin de mesurer au mieux les effets de cet engagement, seules les lois promulguées jusqu'au 13 juillet 2011 seront prises en compte pour que le délai ait effectivement expiré à la mi-janvier lors de la parution du rapport sénatorial sur ce thème. La loi n° **2011-892** du 28 juillet 2011 **tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure**, adoptée définitivement par le Sénat le 13 juillet 2011, sera donc prise en compte lors du prochain contrôle.

I. DES POINTS POSITIFS SONT À RELEVER CONCERNANT LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ...

Sur les quatre lois promulguées pendant la dernière année parlementaire et prises en compte dans ce contrôle, une est devenue totalement applicable, et la seconde a bénéficié de 95 % de ses textes d'application, quelques mois après leur promulgation.

Il s'agit tout d'abord de la **loi n° 2011-13** du 5 janvier 2011 **relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer**. Un seul décret était attendu, en application de l'article 1. Il a été pris le 29/09/2011 et publié le 01/10/2011 (décret en Conseil d'État n° 2011-1213 du 29/09/2011 pris pour l'application de l'article 4 de la loi n°94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer).

Si le délai des six mois a été légèrement dépassé, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat ne peut néanmoins que se féliciter des efforts qui ont été faits afin que cette loi soit rapidement totalement applicable.

Ensuite, la loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative **au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité** a vu 95 % de ses textes d'application pris, dans un délai inférieur à 4 mois après sa promulgation.

Cette loi nécessitait de nombreuses mesures d'application (20). 19 ont été prises par l'intermédiaire de deux décrets en Conseil d'État.

Le premier, **décret en Conseil d'État n° 2011-1104 du 14/09/2011 relatif à la passation et à l'exécution des marchés publics de défense ou de sécurité**, a été pris pour l'application du chapitre 2 de la loi, transposant la directive 2009/81/CE.

Le second, **décret en Conseil d'État n° 2011-1467 du 09/11/2011 relatif aux importations et aux exportations hors du territoire de l'Union européenne de matériels de guerre, armes et munitions et de matériels assimilés et aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense**, a été pris en application des chapitres 1^{er} (transposant la directive 2009/43/ CE et relatif au régime de contrôle des importations et exportations des matériels de guerre) et 3 (dispositions transitoires).

La dernière mesure, un décret simple fixant l'organisation et le fonctionnement du comité de règlement des contestations en douane, est en cours d'élaboration et devrait être publié au cours du premier semestre 2012.

La commission des affaires étrangères se félicite de ce résultat.

Concernant les lois antérieures, en particulier celles promulguées lors de l'année parlementaire 2009-2010, la Commission se félicite également de la prise de nombreuses mesures, qui rend totalement applicable la **loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions** et 57% de ses textes d'application ont été pris pour la **loi n° 2010-873 du 27/07/2010 relative à l'action extérieure de l'État**. Si ce taux paraît faible, il est à noter cependant que tous les décrets relatifs aux établissements publics CampusFrance et Institut français ont été pris. Les décrets restant à prendre sont ceux relatifs à l'allocation au conjoint et, éventuellement, aux opérations de secours à l'étranger (les articles 22 et 23 de la loi indiquent que « *Les conditions d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État* »).

Enfin, pour une loi encore plus ancienne, la **loi n° 2009-971 relative à la gendarmerie nationale**, les dernières mesures d'application ont été prises au cours de cette année.

II. ... MAIS QUI NE DOIVENT PAS FAIRE OUBLIER CERTAINES CARENCES

Si deux des quatre lois promulguées lors de cette année parlementaire et prises en compte lors de ce contrôle ont un bilan de mise en application très positif, la commission déplore que ce soit loin d'être le cas des deux autres lois.

En effet, la **loi n° 2011-14 relative à la reconversion des militaires**, promulguée le 5 janvier 2011, nécessite 5 décrets. Or, à ce jour, aucun n'a encore été pris. Ce texte, très technique, concerne davantage les modalités pratiques que les principes fondamentaux de la reconversion. Même si les dispositions de cette loi sont, selon les mots du rapporteur, « *de portée limitée* », la commission encourage le gouvernement à prendre le plus tôt possible les mesures prévues.

De même, la **loi n° 2011-266 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs**, promulguée le 14 mars 2011, nécessite la publication d'un décret en Conseil d'État. Ce décret, dont la base légale est l'article 61bis du code des douanes, n'a pas encore été pris. Or, l'échéancier de mise en application de la loi, adressé au Sénat par le Secrétariat général du Gouvernement fin mai, prévoyait une saisine du Conseil d'État en août 2011 pour une publication en octobre 2011. Au 31 décembre, elle n'était toujours pas intervenue. La commission encourage le gouvernement à prendre dès que possible cette mesure unique qui rendra ce texte totalement applicable.

III. LOIS ANTÉRIEURES : UN SUIVI CONCENTRÉ SUR LES LOIS RÉCENTES

Le bilan de la mise en application des lois de l'année parlementaire précédente est assez positif.

La loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions est devenue totalement applicable après la publication d'un décret unique le 28 juin 2011, couvrant les trois mesures d'application prévues.

La loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a vu 57 % de ses textes d'application pris au 31 décembre. Il est à noter, cependant, une certaine spécificité dans les mesures d'application, puisque celles mentionnées aux articles 22 et 23 de la loi le sont « *en tant que de besoin* », laissant ainsi sous-entendre que les décrets en question ne seront pas obligatoirement pris. Si le gouvernement estime qu'une mesure n'est finalement pas nécessaire pour préciser les conditions d'application de ces articles relatifs au remboursement des dépenses engagées par l'État à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger, la mise en application de la loi passerait alors à 4 mesures prises sur 5 (au lieu de 7), soit 80% des mesures au lieu de 57%.

De manière générale, si les mesures réglementaires ne sont pas toutes prises pour les lois promulguées lors de l'année parlementaire précédente, on peut cependant saluer l'effort du Gouvernement qui semble vouloir faire en sorte que ces lois deviennent rapidement applicables. Cet effort est cependant concentré sur les lois très récentes (principalement promulguées lors de l'année parlementaire 2009-2010), puisque, parmi les lois promulguées lors d'années parlementaires antérieures, seule une loi a vu sa mise en application s'améliorer lors de cette année parlementaire.

Il s'agit de la loi n° 2009-971 relative à la gendarmerie nationale, pour laquelle les dernières mesures d'application ont été prises au cours de cette année.

IV. LE RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Lors de l'année parlementaire écoulée, sur les 4 textes examinés au fond par la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, **le recours à la procédure accélérée n'a été décidé pour l'examen d'aucun de ces textes.**

Lors de l'année parlementaire précédente, il avait été décidé pour l'examen de deux textes.

Le premier était la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires

français, et sans tirer de conclusions hâtives quant à la présence ou non d'un lien de causalité, toutes les mesures de mise en application ont été prises dans les sept mois qui ont suivi la promulgation de la loi.

Le second est la **loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État**, dont 57 % des mesures d'application ont été prises, sous réserve de la prise des deux décrets « éventuels ».

V. SUIVI DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a déposé une proposition de loi sur les réserves militaires suite à la publication d'un rapport d'information sur ce thème en 2010¹.

Ce texte, devenu la **loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure**, doit faire l'objet de 4 mesures d'application.

Néanmoins, le délai de six mois entre la promulgation de la loi et la date limite retenue pour notre contrôle (31 décembre) n'ayant pas expiré, cette loi ne sera pas prise en compte cette année, mais dans le prochain contrôle.

Concernant les mesures d'application résultant *d'amendements sénatoriaux*, les deux lois n'ayant pour l'instant fait l'objet d'aucune mesure d'application n'en contiennent pas : les mesures d'application prévues pour ces textes proviennent soit du texte initial, soit, pour deux de ces mesures, d'un amendement de l'Assemblée nationale.

Concernant les deux autres lois promulguées lors de cette année parlementaire, la **loi n° 2011-13 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer**, une seule mesure d'application était prévue et relevait du texte initial.

Quant à la **loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité**, sur 20 mesures attendues, *4 résultaient d'amendements sénatoriaux*. Toutes ont été prises.

VI. LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE SÉNAT

Les quatre lois promulguées cette année n'ont pour l'instant fait l'objet *d'aucun groupe de travail ou de suivi*.

¹ *Rapport d'information de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam, n°174 (2009-2010), pour une réserve de sécurité nationale*

VII. RAPPORTS AU PARLEMENT

Si la commission remarquait lors des exercices précédents que la remise des rapports au Parlement était souvent une mesure oubliée, quelques améliorations semblent s'être produites.

Ainsi pour la loi **n° 2010-873** du **27 juillet 2010** relative à **l'action extérieure de l'État**, son article 11 prévoit la remise de rapports d'évaluation. Un échéancier précis de ces rapports au Parlement a été mis en place afin de suivre au mieux les résultats de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger. Le premier rapport d'évaluation a été transmis au mois de mars 2011 au Parlement, respectant cet échéancier prévu par le décret 2010-1695 du 30/12/2010. Deux autres rapports devraient être transmis respectivement avant le 31 mars 2013 et le 31 octobre 2013.

Pour des lois antérieures, comme par exemple la dernière loi de programmation militaire (loi **n° 2009-928** du 29 juillet 2009 relative à la **programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense**), les rapports d'exécution sont effectivement rédigés mais pas nécessairement transmis solennellement au Sénat.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

AVANT-PROPOS

Au cours de la session ordinaire 2010-2011, **sept lois** ont été adoptées définitivement dans les secteurs **relevant au fond** de la compétence de la commission des affaires sociales :

- 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 ;

- loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ;

- loi n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale ;

- loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011 ;

- loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques ;

- 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 ;

- loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique.

Il faut par ailleurs noter que l'activité législative s'est poursuivie de manière particulièrement intense lors de la session extraordinaire 2010-2011, en juillet. Au cours de cette période, cinq lois ont en effet été adoptées définitivement par le Sénat dans les secteurs relevant au fond de la compétence de la commission des affaires sociales :

- loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail ;

- loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels ;

- loi n° 2011-894 du 28 juillet 2011 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 ;

- 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 ;

- 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.

Toutefois, ces cinq lois ne sont pas prises en compte dans les statistiques et n'entrent pas dans le champ d'études de la **présente note qui couvre les lois promulguées entre le 1er octobre 2010 et le 13 juillet 2011**.

Comme au cours des deux dernières années, le nombre de lois adoptées définitivement, tout en restant stable, se situe en deçà de la tendance observée sur une plus longue période (*cf. tableau et graphique infra*). Néanmoins, **l'activité législative de la commission a connu un rythme particulièrement dynamique** - sept textes ont été adoptés entre mai et juillet 2011 - et a été marquée par des lois de grande ampleur, en tête desquelles figure la loi portant réforme des retraites comportant 118 articles et 85 mesures réglementaires attendues.

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

- les huit avis budgétaires ;

- les **quatre textes** sur lesquels la commission **s'est saisie pour avis** : « Simplification et amélioration de la qualité du droit », « Finances publiques 2011-2014 », « Lutte contre l'habitat indigne » et « Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques » ;

- les propositions de loi étudiées à l'initiative des groupes (« Recherches sur la personne », « Aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés », « Expulsions locatives » et « Congé maternité »).

Enfin, la commission a publié **sept rapports d'information** et a participé à **deux missions communes d'information**².

Nombre de lois promulguées dans les secteurs relevant au fond de la commission des affaires sociales

1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
8	7	6	8	10	8	9
2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011³
12	6	11	12	5	5	7

² Consacrées respectivement à Pôle emploi et au Mediator.

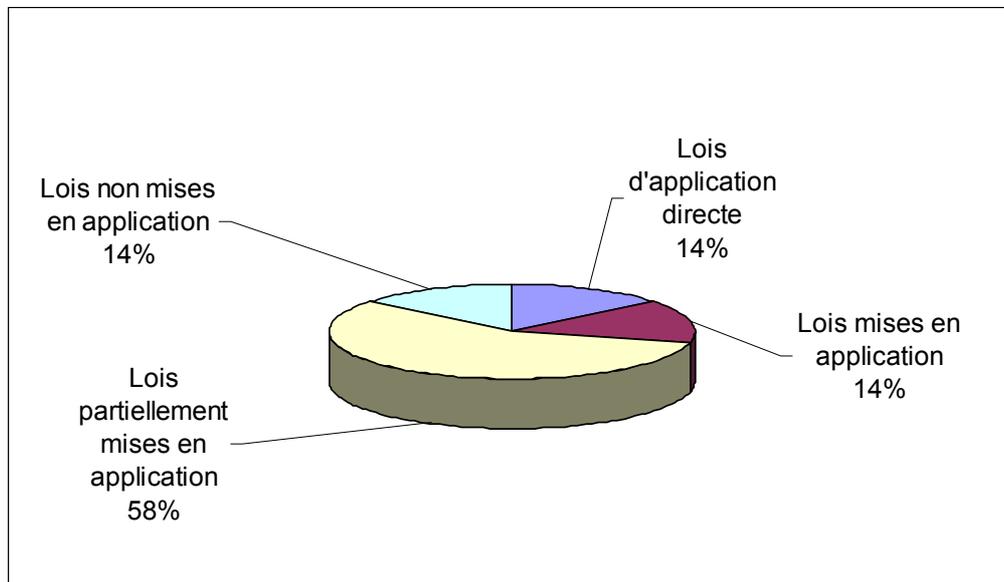
³ Période allant du 1^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011.

I. MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : UN EFFORT SOUTENU

A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION TRÈS ÉLEVÉ POUR LES DIX PREMIERS MOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011

1. Un nombre de lois mises en application en baisse : une donnée en trompe-l'œil

Mise en application des lois promulguées
du 1^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011



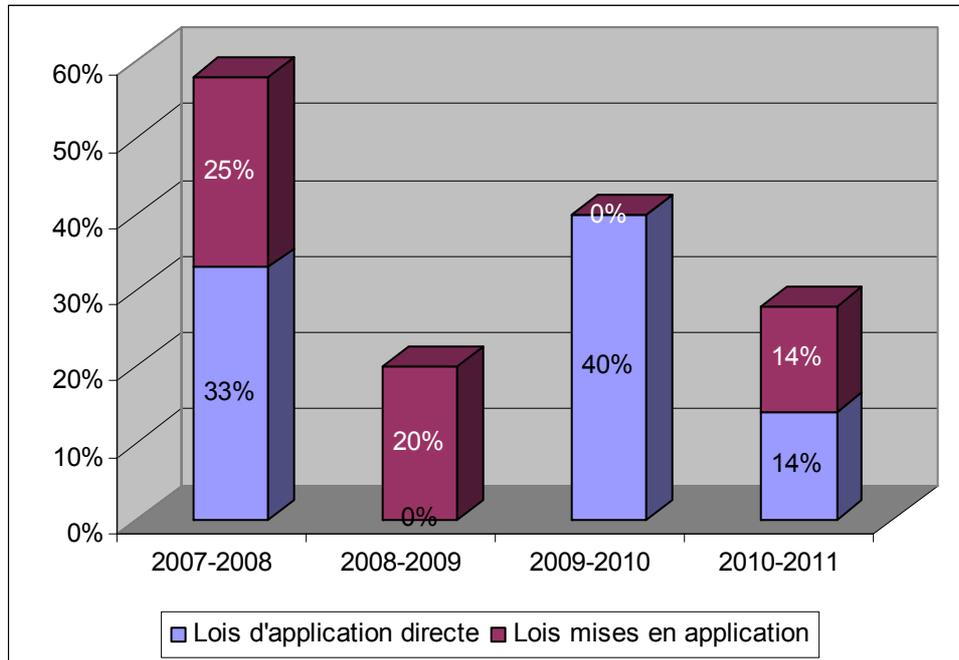
Sur les sept lois examinées au fond par la commission lors de la session ordinaire 2010-2011, une est d'application directe⁴, une deuxième est, au 1^{er} janvier 2012, totalement mise en application⁵, quatre le sont partiellement (à hauteur de 81 % en moyenne), et la dernière⁶ ne l'est pas du tout. Toutefois, pour celle-ci la situation est conforme au calendrier présenté par le Secrétariat général du Gouvernement, qui précise que, du fait de la complexité des dispositifs, les mesures de la loi « bioéthique » appelant un décret d'application seront prises à partir de mars 2012.

⁴ Il s'agit de la loi relative à la gestion de la dette sociale.

⁵ Il s'agit de la loi complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789.

⁶ Il s'agit de la loi « bioéthique », promulguée en juillet 2011.

Évolution des lois d'application directe et des lois mises en application



La proportion de lois totalement mises en application⁷ au cours de leur année d'adoption atteint donc 28 % pour 2010-2011, ce qui constitue une baisse par rapport à l'année précédente - 40 % de textes pleinement applicables - et par rapport à la **tendance favorable** de plus long terme observée depuis l'année parlementaire 2007-2008.

Or, cette baisse n'est que relative dans la mesure où le nombre de lois adoptées définitivement est passé de cinq pour l'année 2009-2010 à sept pour l'année 2010-2011, l'échantillon de cette année étant donc plus représentatif. De plus, les performances des années passées étaient en grande partie dues à une proportion plus importante de lois d'application directe au cours des années précédentes (trois en 2007, quatre en 2008, deux en 2010 contre un seul cette année).

La diminution du taux de lois pleinement mises en application donne même une impression faussée, dans la mesure où l'on compte, contrairement à l'année précédente, une loi devenue totalement applicable. Ainsi, les six mesures réglementaires attendues pour la loi « démocratie sociale », promulguée en octobre 2010, ont été prises.

Enfin, plus que le nombre de lois applicables, c'est bien **le taux de mise en application de l'année qui est le marqueur le plus pertinent** pour juger des efforts de production normative des services ministériels et partant, du respect des prescriptions du législateur.

⁷ Lois d'application directe et lois totalement mises en application.

2. Taux de mise en application : une forte hausse à nuancer

Si l'on se fonde sur le marqueur du taux de mise en application des lois adoptées définitivement dans l'année, il est évident que la mise en application des lois s'est notablement renforcée.

Les sept lois examinées au fond par la commission en 2010-2011 ont prévu **168 mesures d'application** au total, soit près du triple des 61 textes réglementaires attendus l'an dernier.

Après une année parlementaire 2009-2010 marquée par un faible nombre de mesures réglementaires exigées, les lois à caractère sanitaire et social promulguées cette année renouent avec la tendance au grand nombre de textes d'application requis pour leur mise en œuvre, mobilisant plus de **33 %** des mesures réglementaires attendues pour l'ensemble des lois adoptées définitivement au cours de la session écoulée (soit 168 sur 543), contre 9 % l'année dernière⁸, 55 % en 2008-2009, 21 % en 2007-2008, 34,8 % en 2006-2007 et 26,4 % en 2005-2006.

L'année parlementaire 2009-2010 était marquée par un fléchissement du suivi réglementaire, les chiffres étant largement déterminés par les deux lois d'application directe examinées par la commission, le faible taux d'application de la loi de financement pour 2010 et la non-application de deux lois⁹. Ainsi, au 30 septembre 2010, seules 16 % des mesures prévues étaient effectivement prises. Ce résultat, rompant avec l'effort reconnu de mise en application des lois des années précédentes était jugé décevant.

Application des dispositions des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2010-2011 (à l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise)

Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	168
<i>entrées en application</i>	130
<i>restant à appliquer</i>	38
Taux de mise en application des mesures prévues	77 %
Textes réglementaires non prévus par la loi	10
Taux de mise en application global	79 %

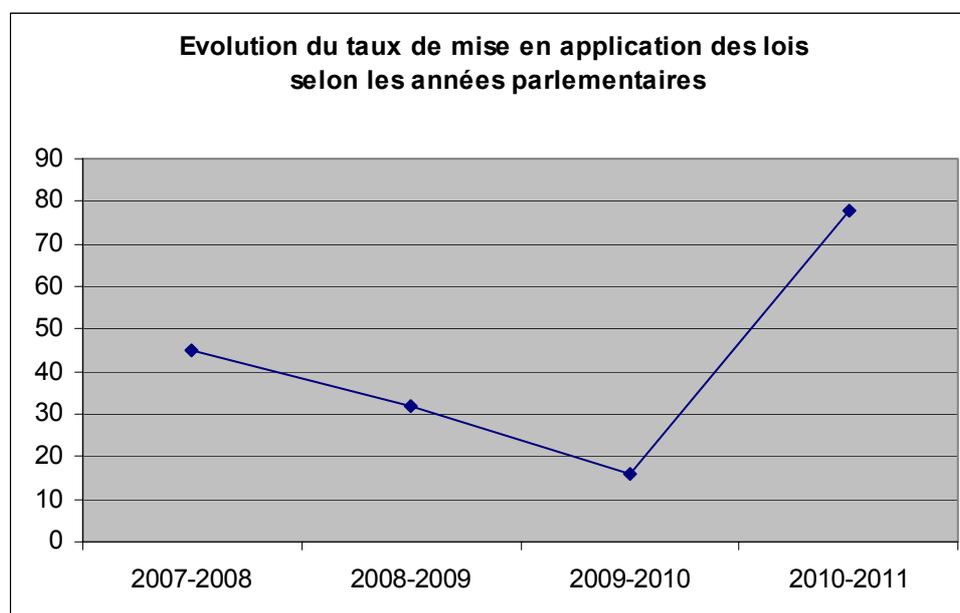
⁸ Cette proportion, en retrait par rapport à la tendance de long terme, s'expliquant notamment par l'adoption conjoncturelle de quatre lois d'application directe.

⁹ Loi n° 2010-209 visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie du 2 mars 2010 et loi n° 2010-625 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels du 9 mai 2010.

Au contraire, les résultats des dix premiers mois de l'année parlementaire 2010-2011 retrouvent le dynamisme des dernières années, puisque **78 % des mesures prévues ont été prises au 31 décembre 2011**. Après le saut qualitatif constaté entre 2005 et 2009 - entre 30 % et 45 % des articles appelant des dispositions réglementaires applicables en fin d'exercice -, **la tendance à l'accélération de la mise en application des lois se confirme et se renforce de manière très significative**.

Toutefois, le constat du taux de mise en application très élevé doit être nuancé : la forte hausse s'explique en partie de manière purement mathématique puisque la période étudiée a été prolongée de trois mois, ce qui gonfle automatiquement les statistiques. A titre d'exemple, le taux de mise en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 s'élevait à 40 % au 30 septembre 2011. Il atteint 78 % au 31 décembre 2011.

Année parlementaire	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011 au 31 décembre
Taux de mise en application au 30 septembre de chaque année	45 %	32 %	16 %	78 %
Nombre de mesures attendues	83	340	61	168



Lois totalement mises en application adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2010-2011

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
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	6	6	100 %

La loi « démocratie sociale » a été mise en application grâce à la publication du décret du 28 juin 2011 relatif à la mesure de l'audience des organisations syndicales concernant les entreprises de moins de onze salariés qui contient l'ensemble des mesures réglementaires attendues.

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 :

Taux de mise en application des lois partiellement applicables adoptées définitivement au cours des dix premiers mois de l'année parlementaire

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites	83	70	84 %
Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011	40	30	72 %
Loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques	12	8	67 %
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	19	17	89 %
Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique	8	0	0 %

Même en tenant compte du paramètre de l'allongement de la durée étudiée, la mise en application des lois s'est nettement améliorée cette année. La loi portant réforme des retraites, appelant près de la moitié des mesures réglementaires de l'année parlementaire pour la commission, contribue largement au bon taux de mise en application obtenu. Sa promulgation en début d'année a été rapidement suivie des textes réglementaires prévus, d'autant que les dispositions essentielles de la réforme

nécessitaient des mesures d'application (report de l'âge légal de départ à la retraite, hausse des taux de cotisations). Le taux de mise en application de cette loi atteint 84 %.

Parmi les mesures les plus emblématiques prises en application de la loi portant réforme des retraites, figurent notamment :

- les mesures de solidarité et celles relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que les mesures relatives à l'épargne retraite ;
- la plupart des dispositions relatives à la transposition de la réforme aux régimes spéciaux de retraite.

En revanche, ne sont toujours pas prises :

- certaines dispositions relatives au renforcement de la coordination entre régimes en matière d'information sur les assurés et à la pénibilité du parcours professionnel ;
- les mesures relatives à la transposition de la réforme au régime spécial de la Banque de France.

En outre, la mise en application de la **loi de financement de la sécurité sociale** de l'année retrouve la dynamique connue depuis 2006 pour les lois de financement (69 % en 2009, 50 % en 2008, 37 % en 2007, 41 % en 2006). Son taux de mise en application de 75 % - contre 40 % le 30 septembre - est d'autant plus significatif de l'effort accompli que ce texte financier, abordant des sujets souvent complexes, nécessite un grand nombre de mesures réglementaires. Si l'on compare les résultats aux 30 septembre 2010 et 2011, il semble que, sans connaître un taux de mise en application exceptionnel, la loi de financement pour 2011, après la contre-performance de 2010 (22 %), se situe dans la moyenne des cinq dernières années.

Aucune mesure majeure n'est encore attendue pour l'application de cette loi. Ont ainsi été rendues applicables les dispositions relatives à :

- la mise sous accord préalable du service médical de l'assurance maladie pour certaines prestations pouvant être réalisées en ambulatoire, selon les recommandations de la Haute Autorité de santé ;
- la reprise par la Cades des dettes portées par l'Acoss ;
- la fixation des clés de répartition de la fraction du droit de consommation sur les tabacs affectée aux régimes spéciaux de sécurité sociale.

La loi « psychiatrie » a également été mise en application de manière très satisfaisante en dépit de sa promulgation tardive. En effet, dix-sept des dix-neuf mesures prévues par le texte ont été prises, alors même que la loi a été promulguée le 5 juillet dernier. La publication des mesures réglementaires dès le mois de juillet s'explique par la nécessité de se conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel : selon sa décision du 26 novembre 2010, devait être effectif au 1^{er} août 2011 l'examen systématique par un juge des mesures d'hospitalisation sous contrainte dans un délai de quinze jours.

Ainsi, **deux décrets en Conseil d'Etat du 18 et du 19 juillet 2011** ont, d'une part, défini les modalités d'application des mesures relatives à la prise en charge des patients faisant l'objet de soins psychiatriques sous une autre forme que l'hospitalisation complète, d'autre part, prévu les modalités d'application des mesures relatives aux conditions d'intervention du juge des libertés et de la détention.

Deux décrets sont encore en attente de publication :

- un décret en Conseil d'Etat précisant les conditions d'application des conventions conclues entre les directeurs d'établissements psychiatriques, les préfets, les collectivités territoriales et les agences régionales de santé (ARS) afin d'assurer le suivi et l'accompagnement des personnes faisant l'objet de soins sans consentement sous forme ambulatoire ;

- un décret précisant les modalités de désignation du président de la commission départementale des soins psychiatriques (CDSP) en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

La mise en application de la loi portant **diverses dispositions d'adaptation de la législation** au droit de l'Union européenne constitue un autre motif de satisfaction. Plus des deux tiers des mesures d'application prévues ont été publiées à ce jour. Sont ainsi applicables :

- les mesures relatives à la revente des dispositifs médicaux d'occasion ;

- la mise en place de la déclaration préalable des entrepreneurs de spectacles vivants ;

- l'accréditation des chambres funéraires et des véhicules de transport de corps.

Il reste à prendre deux décrets d'application :

- le premier doit porter sur les obligations à remplir par les organismes chargés de l'évaluation de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux ;

- le second concerne les modalités d'autorisation des médicaments de thérapie innovante.

Leur adoption est annoncée comme imminente par le Gouvernement (janvier 2012).

Seule la loi relative à la **bioéthique** n'a fait l'objet d'**aucune mesure d'application**. Cependant, selon le calendrier prévisionnel communiqué par le Secrétariat général du Gouvernement, il est prévu que les premiers décrets soient publiés en février 2012.

Le retard pris pour la publication des décrets tient essentiellement à la complexité technique des sujets traités qui implique une phase de concertation étendue entre les différentes autorités sanitaires, le ministère et les équipes médicales. Il convient aussi de relever le caractère difficilement applicable de

certaines dispositions dont le Sénat avait souligné la complexité lors de l'examen du texte.

S'agissant des **délais de parution** des mesures attendues par les lois de l'année, ils **se raccourcissent** par rapport à l'an dernier : 62 % des mesures publiées l'auront 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 (contre 50 % en 2009-2010). Cette amélioration des délais constatée est d'autant plus significative que **le nombre de mesures prises est bien plus élevé que l'an dernier** : 81 textes sur 130 ont été publiés dans les six mois suivant la promulgation de la loi, contre cinq textes sur dix lors de la session précédente.

**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 :		<i>Soit</i>
- inférieur ou égal à 6 mois	83	59 %
- de plus de 6 mois à 1 an	51	36 %
- de plus de 1 an à 2 ans	6	5 %
Total	140	100 %
Pour mémoire, mesures en attente	38	

On notera que les deux décrets en Conseil d'Etat du 18 et du 19 juillet 2011 (décret n° 2011-846 relatif à la procédure judiciaire de mainlevée ou de contrôle des mesures de soins psychiatriques et décret n° 2011-847 relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge) ont été publiés seulement treize jours après la promulgation de la loi relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge. Pour se conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Gouvernement a été en mesure, dans des délais brefs, de regrouper en deux décrets en Conseil d'Etat dix-sept des dix-neuf mesures réglementaires attendues pour cette loi.

B. UN EFFORT MAINTENU DE MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES

Lors de l'année parlementaire 2010-2011, **73 mesures réglementaires** sont parues en application des lois promulguées antérieurement, soit deux fois moins que l'année dernière (192 mesures publiées), mais davantage que les deux années précédentes (respectivement 57 et 58 mesures publiées). Cette diminution par rapport à l'an dernier s'explique surtout par l'adoption, lors de l'année parlementaire 2009-2010, de lois appelant un faible nombre de mesures réglementaires. En effet, les mesures d'application de la loi hôpital dite « HPST » constituaient pour une grande partie le résultat élevé de l'année dernière - 105 sur 192. Les lois de l'année parlementaire précédente qui viennent augmenter le stock des lois encore en attente de textes nécessitent un nombre moindre de mesures réglementaires. Par ailleurs, les bonnes performances des dernières années (141 textes en 2006-2007, 241 en 2005-2006 et 189 en 2004-2005) résorbent progressivement le reliquat de textes à paraître.

Au-delà de cette diminution mécanique, les efforts de mise en application des lois récentes se sont poursuivis cette année. Premier motif de satisfaction : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, dont le taux de mise en application n'était que de 22 % au 30 septembre 2010, est passé à 76 % au 31 décembre 2011. Parmi les dispositions applicables figurent notamment :

- le maintien de l'exonération du ticket modérateur pour les assurés qui ne relèveraient plus du régime des affections de longue durée (ALD) et effectueraient des examens de suivi de l'affection dont ils ont été atteints ;
- la maîtrise médicalisée des dépenses de transports prescrites par les établissements de santé ;
- l'ouverture du prêt à l'amélioration à l'habitat (PAH) aux assistants maternels.

Autre satisfecit : la **poursuite de l'application de la loi « HPST »**, dont le taux de mise en application est passé de 55 % à 77 % au cours de l'année écoulée. On signalera :

- l'autorisation pour les établissements privés à but non lucratif de recourir à des professionnels de santé pour la mise en œuvre de leurs missions de service public et de leurs activités de soins ;
- la fixation des conditions d'approvisionnement en médicaments des établissements de santé assurant des soins à domicile.

On soulignera également le **suivi réglementaire de la loi « formation professionnelle »**, dont le taux de mise en application est passé de 59 % à 87 % au cours de l'année écoulée, avec en particulier la parution, en septembre 2011, d'un décret précisant des conditions de recrutement des conseillers d'orientation psychologues.

S'agissant de la loi « **maisons d'assistants maternels** », il convient de préciser que les **trois mesures d'application non encore parues** - et qui ont pour conséquence, sur un plan purement statistique, de la faire apparaître dans la catégorie des « lois non mises en application » - **ne concernent que des dispositions annexes du texte, sans rapport avec les maisons d'assistants maternels**¹⁰. Ainsi, contrairement à ce qui peut être affirmé par certains conseils généraux, **la création et le fonctionnement des maisons d'assistants maternels ne nécessitent aucun décret d'application.**

Deux lois adoptées définitivement lors des années 2008-2009 et 2009-2010 sont entrées **pleinement en application** cette année :

- **la loi en faveur des revenus du travail** du 1^{er} décembre 2008 : le décret fixant la date d'application du calcul de l'allègement de charges pour les entreprises qui n'auraient pas négocié un salaire minimum au moins égal au Smic a été publié en décembre 2010 et a rendu le texte pleinement applicable ;

- **la loi « accompagnement d'une personne en fin de vie »** du 2 mars 2010 : le décret publié en janvier 2011 a ainsi défini le montant, la durée et les conditions de versement et de fractionnement de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie.

C. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE PLUS EN PLUS EFFICACE

Les efforts accomplis pour améliorer la lisibilité des mesures réglementaires se sont poursuivis cette année et ont contribué à l'augmentation du taux de mise en application des lois. Le suivi de la mise en œuvre réglementaire est en effet facilité par le développement de **l'inscription, en tête du décret, du public concerné par la mesure, de son objet résumé, de sa date d'entrée en vigueur et d'une notice explicative précisant son contenu et sa base juridique.**

De la même façon, la transmission, désormais régulière, par le Secrétariat général du Gouvernement de **fiches** visant à expliquer les écarts observés entre les tableaux mis en ligne sur Légifrance et ceux accessibles sur le site du Sénat apporte un éclairage utile.

La création de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, le 16 novembre dernier, ne pourra que renforcer le suivi réglementaire des textes. Ses activités (rapports thématiques avec recommandations, auditions publiques, rapport annuel, débats en séance

¹⁰ *Montant minimum de l'indemnité de licenciement en cas d'inaptitude professionnelle après un accident du travail ou une maladie professionnelle, conditions de délivrance de l'autorisation d'ouverture des établissements d'accueil des jeunes enfants et référentiel national des critères d'agrément des assistants maternels.*

plénière, prérogatives d'une commission d'enquête) se concentrant sur le contrôle de l'action du Gouvernement, elle sera en mesure de compléter et d'approfondir le travail actuellement effectué par les commissions permanentes.

II. MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : ... ET QUELQUES MOTIFS D'INSATISFACTION

A. QUELQUES LOIS RÉCENTES ENCORE INSUFFISAMMENT MISES EN APPLICATION

Concernant les lois les plus récentes d'abord, on regrettera que trois dispositions annexes de la loi relative à la création des **maisons d'assistants maternels**, adoptée en 2010, ne puissent être mises en œuvre, faute de mesure d'application. **Si les maisons d'assistants maternels sont en mesure de fonctionner, il manque toujours trois décrets** : le premier doit fixer le montant minimum de l'indemnité de licenciement lorsque le licenciement est prononcé pour inaptitude professionnelle consécutive à un accident de travail ou à une maladie professionnelle ; le second doit établir les « *seules conditions exigibles* », en matière de sécurité et de santé des mineurs, par les services de protection maternelle et infantile des départements pour la délivrance de l'autorisation d'ouverture des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) ; le troisième décret, pris celui-ci en Conseil d'Etat, doit porter approbation d'un référentiel national des critères d'agrément des assistants maternels.

Quant à la loi visant à créer une **allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie**, elle n'est pas, **malgré son entière mise en application apparente, complètement applicable**. Le décret du 11 janvier 2011 exclut en effet de son champ les fonctionnaires et les contractuels de droit public. Les projets de textes réglementaires sont en phase de consultation et la dernière devrait avoir lieu début janvier 2012 : le décret relatif aux trois fonctions publiques et le décret en Conseil d'Etat concernant les agents non titulaires devraient être publiés aussitôt après.

On notera par ailleurs cette année un **ralentissement dans la mise en application des lois de financement de la sécurité sociale** antérieures à 2010. Ainsi, le taux de mise en application de la loi de financement pour 2009 a été porté de 80 % à 84 %, tandis que les taux de mise en application des lois de financement pour 2008 et pour 2007 ont stagné (respectivement à 92 % et 77 %).

Il semble, de manière générale, que les retards pris sur certains textes lors des années précédentes n'aient pas donné lieu à des efforts particuliers de mise en œuvre réglementaire, à l'inverse de quelques lois emblématiques. Si les lois HPST, formation professionnelle, revenus du travail sont l'objet d'un suivi réglementaire régulier, les lois qui ont souffert d'un défaut de mise en

application ces dernières années n'ont pas été davantage mises en application cette année.

Ainsi, comme nous le signalions l'an dernier, la **loi du 30 décembre 2006 « participation et actionnariat salarié » n'a toujours pas reçu de texte d'application depuis octobre 2008**, son taux de mise en application plafonnant depuis cette date à 71 %.

B. DES DÉLAIS DE PUBLICATION EN DÉGRADATION POUR LE STOCK

Délais de parution des mesures d'application prises sur les lois promulguées antérieurement à l'année parlementaire 2010-2011 (à l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise)

Nombre de mesures prises dans un délai		Soit	30 %
inférieur ou égal à 6 mois	-	0 %	
de plus de 6 mois à 1 an	22	30 %	
de plus d'1 an à 2 ans	45	62 %	
de plus de 2 ans	6	8 %	
Total	73	100 %	

Contrairement aux résultats enregistrés l'an dernier, on observe, pour ce qui concerne le stock des lois adoptées antérieurement à l'année parlementaire 2010-2011, **une nette dégradation des délais moyens de publication** (cf. tableau *infra*), 30 % des mesures parues l'ayant été moins d'un an après la promulgation des lois qu'elles appliquaient, contre 58 % l'année dernière. Ce résultat découle en grande partie de la réduction du stock de mesures réglementaires exigées par la loi « HPST », qui expliquait le taux très élevé de l'année parlementaire 2009-2010.

Quant aux mesures parues dans un délai de plus de deux ans, leur proportion diminue chaque année, leur taux n'atteignant que 8 % contre 14 % en 2010, 37 % en 2009 et 38 % en 2008. Il est difficile d'en conclure que les services ministériels se concentrent toujours plus sur la mise en application des lois récentes, ou s'il s'agit de la résorption progressive du stock de mesures attendues pour des lois anciennes.

C. DES DIFFICULTÉS SUBSISTENT DANS LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

S'il est vrai que la mise en ligne, sur le site Légifrance, des échéanciers de parution¹¹ 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 ;

- l'effectivité du lien entre la mesure parue et la prescription du législateur est parfois interprétée de façon assez large, ce qui conduit à surestimer la bonne application de la loi en question ;

- 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.

Mais ce sont surtout les textes d'application eux-mêmes qui rendent un **suivi exhaustif particulièrement difficile :**

- **il demeure trop rare qu'il soit fait mention, dans les visas des décrets ou arrêtés, des articles de codes et/ou des articles de lois ou des lois elles-mêmes qu'ils mettent en œuvre**, et il arrive encore qu'un texte se contente de viser « *le code de la sécurité sociale* » ou « *le code de la santé publique* » ;

- **le volume de certains textes réglementaires** nuit tout autant au contrôle parlementaire qu'à l'intelligibilité de la norme pour le citoyen, et ce second impact est bien plus gênant.

III. RÉSORPTION DU STOCK DES LOIS PROMULGUÉES DEPUIS L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 1997-1998 : UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN LÉGÈRE HAUSSE

Après la stabilisation observée depuis deux ans, le taux de mise en application des lois promulguées depuis l'année parlementaire 1997-1998 renoue avec la tendance favorable constatée depuis 2004 pour s'établir à **80 %**, contre 78 % lors des deux années parlementaires précédentes, 75 % en 2007-2008, 76 % en 2006-2007, 70 % en 2005-2006 et 65 % en 2003-2004.

¹¹ Ces échéanciers sont établis à partir des informations transmises par le Secrétariat général du Gouvernement.

Cette progression s'explique par l'incorporation dans le stock des lois visées des textes adoptés lors des années parlementaires 2008-2009 et 2009-2010, qui après avoir connu des retards d'application, connaissent désormais des taux très satisfaisants (82 % et 80 %). Seuls les résultats de l'année parlementaire 2006-2007 ne progressent pas, du fait de la stagnation de certaines lois à des niveaux peu satisfaisants.

**Taux de mise en application des lois promulguées
depuis l'année parlementaire 1997-1998**

Année parlementaire	Nombre de mesures prévues (sauf rapports) ¹²	Nombre de mesures prises (sauf rapports)	Taux de mise en application au 31 décembre 2011	<i>Pour mémoire, taux de mise en application au 30 septembre 2010</i>
1997-1998	281	225	80 %	80 %
1998-1999	146	118	81 %	81 %
1999-2000	117	101	86 %	86 %
2000-2001	149	128	86 %	86 %
2001-2002	369	206	56 %	56 %
2002-2003	168	163	97 %	96 %
2003-2004	351	284	81 %	81 %
2004-2005	259	234	90 %	90 %
2005-2006	118	99	84 %	84 %
2006-2007	181	122	67 %	67 %
2007-2008	78	74	95 %	95 %
2008-2009	336	278	82 %	68 %
2009-2010	92	74	80 %	30 %
Total	2 645	2 106	80 %	78 %

Sur les 108 lois promulguées au cours des années parlementaires 1997-1998 à 2009-2010, **63 lois sont désormais pleinement mises en application**. Cela correspond à une stabilisation par rapport aux dernières années (56 % cette année contre 56 % et 55 % les deux années précédentes), après une légère phase de hausse (52 % en 2007-2008 et 53 % en 2006-2007). Cela est d'autant plus satisfaisant que le stock de lois s'accroît chaque année.

44 lois sont partiellement mises en application, tandis que **deux lois ne le sont pas du tout**. Comme les années précédentes, il s'agit d'abord d'une loi promulguée en 1999¹³ à laquelle s'ajoute la loi n° 2010-625 relative à la

¹² Sont exclues les mesures attendues par des dispositions devenues sans objet (de même que pour le calcul du taux de mise en application de chaque loi).

¹³ Le décret prévu par la loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « **Compagnon de la Libération** » devrait être publié au second semestre 2012, tandis que la loi n° 99-584 du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant **création des chèques-vacances** n'attend désormais **plus de décret**, les prestataires d'Etats membres de la

création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels du 9 mai 2010. Or, comme nous l'avons signalé précédemment, ce ne sont que des dispositions annexes de la loi, qui sont sans rapport avec les maisons d'assistants maternels, qui requièrent des mesures d'application et font classer cette loi dans la catégorie « *non mise en application* » dans les statistiques.

**Etat de mise en application des lois promulguées
depuis l'année parlementaire 1997-1998**

Année parlementaire	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application	TOTAL
1997-1998	-	5	3	-	8
1998-1999	2	1	2	2	7
1999-2000	3	1	2	-	6
2000-2001	-	5	3	-	8
2001-2002	2	2	6	-	10
2002-2003	1	6	1	-	8
2003-2004	1	3	5	-	9
2004-2005	2	5	5	-	12
2005-2006	-	4	2	-	6
2006-2007	3	-	8	-	11
2007-2008	4	7	1	-	12
2008-2009	-	3	2	-	5
2009-2010	1	1	4	1	7
Total	19	44	44	2	109
Total 1+2	63 soit 56 %				

La mise en application des lois les plus anciennes n'évolue que marginalement, un bon nombre de leurs dispositions étant devenues caduques suite à l'adoption d'autres textes abordant le même sujet.

Enfin, si l'on examine l'ensemble des lois promulguées, depuis juin 1981, dans les secteurs relevant au fond de la commission des affaires sociales, on constate que **près des quatre cinquièmes** sont pleinement mises en application :

Lois promulguées depuis la VII^e législature (juin 1981)

Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application	Lois devenues sans objet	Total
48	169	54	5	3	279
17 %	61 %	20 %	1 %	1 %	100 %
78 %					

IV. PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : UN IMPACT POSITIF CETTE ANNÉE

La procédure d'urgence¹⁴ ayant par définition pour objet d'accélérer l'adoption des lois, il devrait logiquement en découler, qu'une fois la loi promulguée, le Gouvernement en tire les conséquences en hâtant la mise en œuvre réglementaire des lois examinées dans ce cadre.

Or, il est apparu, au cours des dernières années, que les statistiques ne permettaient pas d'établir une corrélation directe entre recours à la procédure accélérée et accélération de la mise en application des lois¹⁵ : selon les années et les aléas statistiques inhérents à l'exercice¹⁶, la déclaration d'urgence semblait avoir tantôt une incidence positive (comme en 2004-2005), tantôt neutre (2005-2006), ou même négative sur la mise en œuvre réglementaire (depuis la session 2006-2007).

Taux de mise en application au 30 septembre de chaque année

Modalités d'examen de la loi	Année parlementaire				
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2010-2011 (31 décembre 2011)
Lois examinées après déclaration d'urgence	50 %	17 %	33 %	19 %	83 %
Lois examinées, de droit, en urgence	37 %	41 %	51 %	69 %	75 %
Lois examinées selon la procédure de droit commun	67 %	35 %	100 %	100 %	63 %

¹⁴ Devenue « procédure accélérée » depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

¹⁵ En rappelant que d'autres facteurs paraissent plus pertinents pour expliquer la mise en application de telle ou telle loi (complexité juridique et technique des textes attendus, enjeux politiques, mobilisation des services producteurs, introduction des mesures en cours de procédure législative, etc.), autant d'éléments difficilement quantifiables.

¹⁶ Une loi examinée selon cette procédure en fin de session extraordinaire n'aura que peu de chances de recevoir rapidement ses textes d'application, comme ce fut le cas des lois « HPST », « réforme des retraites » de 2003, « bioéthique » de 2004.

Or, cette année, au 31 décembre 2011, le taux de mise en application des lois examinées après engagement de la procédure accélérée dépasse de manière significative celui des lois examinées selon la procédure de droit commun (83 % contre 63 %). Si les performances de mise en œuvre réglementaire des lois ont été bonnes de manière générale en 2010-2011, la procédure accélérée les a encore améliorées.

La procédure accélérée de droit, en vigueur pour l'examen des lois de financement de la sécurité sociale, a également joué un rôle positif sur le rythme de leur suivi réglementaire : le taux de mise en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 atteint 75 % (contre 63 % pour les lois examinées selon la procédure de droit commun).

Application des dispositions législatives appelant un suivi réglementaire selon leur procédure d'adoption en 2010-2011 (au 31 décembre 2011)

	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	101	40	27	168
<i>publiées</i>	84	30	17	131
<i>à publier</i>	17	10	10	37
Taux de mise en application	83 %	75 %	63 %	78%

V. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON L'ORIGINE DES TEXTES : LE SUIVI DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ISSUES D'INITIATIVES SÉNATORIALES EN LÉGER RETRAIT

Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2010-2011 (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	63	19	23	26	-	131
Mesures restant à prendre	15	6	9	7	-	37
Total	78	25	32	33	-	168
% du total général	46 %	15 %	19 %	20 %	-	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	81 %	76 %	72 %	79 %	-	78 %

La part prise par les mesures réglementaires introduites par des amendements d'origine sénatoriale a diminué cette année, passant de 41 % en 2009-2010 à 19 % en 2010-2011 du total des textes prévus par les lois de l'année. Après avoir atteint un niveau exceptionnel l'an dernier, la proportion de mesures d'application d'origine sénatoriale se situe dans la moyenne des exercices précédents (11 % en 2008-2009, 10 % en 2007-2008 et 26 % en 2006-2007).

Le taux de mise en application des dispositions d'origine sénatoriale est de 72 % et donc inférieur au taux de mise en application des mesures issues du texte initial (81 %), d'un amendement du Gouvernement (76 %) ou de l'Assemblée nationale (79 %). Cependant, la différence est limitée, ce qui confirme la tendance à long terme: **le taux de mise en application des mesures d'origine sénatoriale reste proche de celui des mesures du texte initial**, ces dispositions faisant désormais l'objet d'une attention régulière des services ministériels.

A la différence de l'an dernier où deux propositions de loi d'initiative sénatoriale avaient été adoptées par le Parlement, **cette année aucune proposition de loi présentée par un sénateur n'a été adoptée par le Parlement**. Parallèlement, **aucune proposition de loi déposée par un député n'a été adoptée cette année**. Au vu de la nouvelle répartition de l'ordre du jour, telle qu'introduite par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ces résultats peuvent être considérés comme décevants.

Il convient néanmoins de nuancer cette analyse, dans la mesure où, entre le 14 juillet et le 11 août 2011, quatre des cinq lois adoptées dans le domaine de compétence de la commission sont issues de propositions de loi. Ainsi, **trois propositions de loi d'initiative sénatoriale** ont été adoptées définitivement par le Parlement : il s'agit des lois relatives à **l'organisation de la médecine du travail** (auteur : M. Nicolas About), de la loi améliorant le fonctionnement des **maisons départementales des personnes handicapées** (auteur : M. Paul Blanc) et de la loi **modifiant certaines dispositions de la loi portant réforme de l'hôpital** et relative aux patients, à la santé et aux territoires (auteur : M. Jean-Pierre Fourcade). Concernant les propositions de loi provenant de l'Assemblée nationale, une seule, déposée par le député Gérard Charpion, a été adoptée (loi 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels). Certes, ces textes n'entrent pas dans le champ temporel de la présente étude mais ils permettent de mieux cerner l'image des suites données aux initiatives parlementaires.

Origine des lois promulguées dans les secteurs relevant de la compétence de la commission des affaires sociales depuis 1997

	Projets de loi	Propositions de loi AN	Propositions de loi Sénat
1997-1998	5	1	2
1998-1999	4	2	1
1999-2000	3	2	1
2000-2001	4	4	0
2001-2002	4	5	0
2002-2003	4	1	3
2003-2004	8	0	1
2004-2005	9	3	0
2005-2006	4	1	1
2006-2007	8	2	1
2007-2008	10	2	0
2008-2009	4	1	0
2009-2010	1	2	2
2010-2011 (jusqu'au 13 juillet 2011)	7	0	0

VI. RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE LÉGISLATEUR : TOUJOURS TROP DE DEMANDES INSATISFAITES

A. UN RAPPORT SUR DEUX REQUIS DEPUIS 1997 EST TOUJOURS ATTENDU

Comme les années précédentes, on regrettera que **seuls 69 des 167 rapports attendus pour les lois promulguées depuis 1997 aient été effectivement remis au Parlement**. Ce taux (41 %) est toujours **près de deux fois inférieur** au taux de mise en application des mesures réglementaires prévues par les lois concernées et justifie, encore une fois, que la commission s'assure, au moment du vote de la loi, de l'utilité de chaque demande de présentation de rapport avant de l'adopter. Certes, la demande d'un rapport constitue parfois la seule façon, pour les parlementaires, d'attirer l'attention sur un sujet de préoccupation tout en contournant les règles de recevabilité financière des amendements. Mais **on regrettera cette année le nombre record de rapports demandés (trente-huit contre huit l'an dernier) et la forte proportion des demandes d'origine sénatoriale** : quinze des trente-huit rapports demandés cette année par les lois relevant de la commission des affaires sociales résultaient d'un amendement du Sénat.

Origine des rapports prévus par les lois de l'année parlementaire 2010-2011

Nombre de rapports prévus selon leur origine	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
	2	-	15	21	-	38
Proportion	5,3 %	-	39,5 %	55,2 %	-	100 %

Dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport du Gouvernement au Parlement

	Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	Rapports déposés	Taux de mise en application
1997-1998	7	6	86 %
1998-1999	4	3	75 %
1999-2000	7	4	57 %
2000-2001	13	5	38 %
2001-2002	13	8	62 %
2002-2003	17 ⁽¹⁾	7	54 %
2003-2004	27 ⁽²⁾	9	35 %
2004-2005	15	5	33 %
2005-2006	4	1	25 %
2006-2007	12	5	42 %
2007-2008	16	4	25 %
2008-2009	29	8	28 %
2009-2010	9	1	11 %
Total	167	68	41 %
2010-2011	38	6	16 %

¹⁾ Dont quatre devenus sans objet.

²⁾ Dont un devenu sans objet

Au-delà de ce constat général, on notera que **six rapports ont été déposés** pour les lois promulguées cette année :

- trois rapports demandés par la loi portant réforme des retraites.

Le premier, publié par le Conseil d'orientation des retraites, porte sur la rénovation des mécanismes de transfert de compensation démographique entre régimes d'assurance vieillesse afin d'assurer la stricte solidarité démographique entre ces régimes ; les deux autres sont établis par le Gouvernement, l'un faisant le point sur la situation des assurés ayant relevé de plusieurs régimes d'assurance vieillesse, en indiquant les différences de situation entre les femmes et les hommes, l'autre précisant les modalités selon lesquelles la retraite à raison de la pénibilité peut être adaptée pour s'appliquer aux travailleurs non-salariés non agricoles ;

- **trois rapports requis par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011**, le premier relatif à l'évaluation de la mise en œuvre de la franchise sur les médicaments, les actes des auxiliaires médicaux et les transports sanitaires, le deuxième relatif à l'activité du fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (Fiqcs), le dernier présentant l'avis du comité d'alerte sur l'évolution de l'Ondam.

S'agissant des rapports prévus par les lois promulguées lors des années parlementaires antérieures, on peut noter que, **suite à la loi « bisphénol A »**, **seul un rapport intermédiaire a été établi** le 1^{er} février 2011 sur les mesures déjà prises et celles envisagées pour diminuer l'exposition humaine aux perturbateurs endocriniens. Au vu de la complexité scientifique du sujet, il est néanmoins compréhensible que le rapport définitif soit encore en phase préparatoire.

Certains rapports, prévus de plus longue date, ont finalement été publiés. Ainsi, en application de l'article 3 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, le **rapport final devant faire état de la mise en œuvre du RSA**, du produit des nouvelles contributions créées pour abonder le FNSA et des conditions de l'équilibre du fonds a été transmis au Parlement en décembre 2011.

B. LES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS : UNE PUBLICATION 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* ».

Ces rapports ont été publiés de manière satisfaisante pour les lois adoptées cette année. Ainsi, le Gouvernement a remis au Parlement des rapports sur la mise en application des :

- loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant *réforme des retraites* ;
- loi n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la *dette sociale* ;
- loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de *financement de la sécurité sociale pour 2011* ;
- loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au *droit de l'Union européenne en matière de santé*, de travail et de communications électroniques ;

- 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.

Par ailleurs, **plusieurs rapports de l'Assemblée nationale sont venus utilement compléter le travail de contrôle de l'application des lois :**

- rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant *réforme des retraites* (rapport n° 3629, AN-XIII^e législature) ;

- rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant *réforme de l'hôpital* et relative aux patients, à la santé et aux territoires (rapport n° 3265, AN-XIII^e législature) ;

- rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la *formation professionnelle tout au long de la vie* (rapport n° 3208, AN-XIII^e législature).

ANNEXE

Figurent dans cette annexe des **commentaires particuliers** sur la mise en application des lois adoptées définitivement au cours des dix premiers mois de l'année parlementaire 2010-2011 et, en tant que de besoin, sur celle des lois promulguées antérieurement, pour lesquelles une ou plusieurs mesures réglementaires sont intervenues cette année.

Des tableaux retracent l'état de mise en application de toutes les lois promulguées depuis 1997.

A. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011

• 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

Cette loi a complété la loi n° 2008-789 portant rénovation de la démocratie auprès des salariés de ces entreprises. Il est prévu d'organiser, tous les quatre ans, un vote sur sigle, au niveau régional, afin de permettre aux salariés d'exprimer leur soutien à l'organisation syndicale de leur choix.

Le décret n° 2011-771 du 28 juin 2011, relatif à la mesure de l'audience des organisations syndicales concernant les entreprises de moins de onze salariés, contient l'ensemble des mesures réglementaires nécessaires à la mise en application de la loi.

Il introduit dans la partie réglementaire du code du travail les nouveaux articles R. 2122-8 à R. 2122-95, qui définissent les modalités d'organisation du scrutin.

Le délai de huit mois et demi qui s'est écoulé entre la promulgation de la loi et la publication du décret n'apparaît pas excessif si l'on tient compte de la longueur et de la complexité du décret et du grand nombre d'avis qui ont été sollicités (avis du Haut conseil du dialogue social, de la Commission nationale de la négociation collective, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du Conseil d'Etat).

• Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

Cette loi prévoyait **quatre-vingt-trois** mesures d'application. Dans son rapport du 6 juillet 2011 dressant le bilan de la mise en œuvre de la loi portant réforme des retraites, le Gouvernement précise que ces mesures d'application doivent faire l'objet de soixante-sept textes dont vingt-sept

décrets en Conseil d'Etat, trente-sept décrets simples et trois arrêtés. Au 31 décembre 2011, près de **80 % des textes ont été publiés**.

L'ensemble des textes prévus aux titres II (dispositions applicables à l'ensemble des régimes), V (mesures de solidarité), VI (mesures relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes) et VIII (mesures relatives à l'épargne retraite) ont été publiés.

Les principales mesures en attente concernent les dispositions relatives au renforcement de la coordination entre régimes en matière d'information sur les assurés (titre I^{er}) et à la pénibilité du parcours professionnel (titre IV).

Concernant la transposition de la réforme aux régimes spéciaux de retraite, tous les décrets prévus par le Gouvernement ont été pris à l'exception de celui relatif au régime de la Banque de France. Toutefois, ces dispositions n'entreront pas en vigueur avant 2017.

Sur les vingt rapports que prévoit la loi, douze devaient être communiqués au Parlement entre la date de publication de la loi et le 1^{er} janvier 2012. A ce jour, **seuls trois rapports ont été publiés**.

I. Les mesures prises au 31 décembre 2011

a) Titre I^{er} : Dispositions générales

Pris en application de l'article 2 de la loi, le **décret n° 2011-594 du 27 mai 2011** précise la composition et l'organisation du Comité de pilotage des régimes de retraite (Copilor). Il a été complété par un **arrêté de nomination le 30 mai 2011**. La première réunion du comité s'est tenue le 31 mai 2011. **Le Copilor doit désormais remettre chaque année au Gouvernement et au Parlement, avant le 1^{er} juin, un avis sur la situation financière des régimes de retraite** ainsi que sur les perspectives du retour à l'équilibre à l'horizon 2018 et au-delà. Compte tenu des délais de publication des mesures réglementaires, l'avis n'a pas été publié pour l'année 2011.

Le **décret n° 2011-2073 du 30 décembre 2011** permet l'application de l'article 6 relatif au droit à l'information des assurés. Il précise les modalités de l'information générale destinée aux assurés débutant leur carrière professionnelle et de l'entretien proposé aux assurés à partir de quarante-cinq ans.

Non prévus par la loi, le **décret n° 2010-1738 du 30 décembre 2010** et le **décret en Conseil d'Etat n° 2010-1776 du 31 décembre 2010** sont venus préciser les dispositions de l'article 15 relatives à l'assurance volontaire vieillesse des Français de l'étranger.

Unique article du chapitre « Durée d'assurance ou de services et bonifications », l'article 17 maintient le principe énoncé à l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 selon lequel la durée d'assurance ou la durée des services et bonifications nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein

est fixée de façon à garder constant le rapport constaté en 2003 entre cette durée et celle de la retraite. Il modifie cependant les modalités de fixation de cette durée d'assurance en renvoyant à des dispositions réglementaires :

- pour les assurés nés en 1953 et 1954, l'article 9 du décret n° 2010-1734 du 30 décembre 2010 fixe la durée d'assurance à 165 trimestres ;

- pour les assurés nés en 1955, le décret n° 2011-916 du 1^{er} août 2011 fixe à 166 trimestres la durée de cotisation. Conformément à l'article 17 de la loi, le décret a été pris après publication, le 6 juillet 2011, d'un avis technique du Conseil d'orientation des retraites (Cor). Il est en effet désormais prévu qu'à partir de la génération née en 1955, la durée d'assurance est fixée chaque année par décret pris après avis technique du Cor pour la génération atteignant cinquante-six ans cette année-là.

b) Titres II et III : Dispositions applicables à l'ensemble des régimes et mesures de rapprochement entre les régimes de retraite

1. Age d'ouverture des droits

En application de l'article 18, le **décret n° 2010-1734** précité fixait le calendrier de relèvement progressif de l'âge d'ouverture du droit à la retraite pour les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1956. Cet âge est de soixante ans et quatre mois pour les assurés nés entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 1951 puis devait augmenter de quatre mois par année pour atteindre soixante-deux ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1956.

Pour les fonctionnaires, militaires et ouvriers des établissements industriels de l'État nés entre 1951 et 1956, le **décret n° 2011-754 du 28 juin 2011** fixe un calendrier équivalent.

Ces dispositions ont été remises en cause par l'article 88 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, qui prévoit l'accélération de la mise en œuvre de la réforme avec un relèvement de cinq mois par génération pour les assurés nés entre 1952 et 1956.

2. Age d'attribution du taux plein

Appliquant les articles 20, 21 et 28 de la loi, le **décret n° 2011-620 du 31 mai 2011** actualise les articles des différents codes se référant à l'âge d'ouverture du droit à retraite ou à celui d'attribution d'une pension à taux plein. Les dispositions prévues pour les fonctionnaires de l'État sont rendues applicables aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers ainsi qu'aux ouvriers de l'État.

3. Dispositions dérogatoires

Le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite a des conséquences sur le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue. L'article 2 du **décret n° 2010-1734** est venu préciser les âges d'entrée et de sortie du dispositif et ouvrir un nouvel âge de départ en retraite anticipée à soixante ans pour les assurés nés à partir du 1^{er} juillet 1951 et ayant commencé à travailler avant dix-huit ans. Pris en application des articles 43 et 50, le **décret n° 2010-1748**

du 30 décembre 2010 prévoit des dispositions équivalentes pour la fonction publique.

Le **décret n° 2011-620** précité définit quant à lui les conditions de départ au taux plein à soixante-cinq ans pour les aidants familiaux, les assurés handicapés et les parents de trois enfants nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1955. Le **décret en Conseil d'Etat n° 2010-1740 du 30 décembre 2010** transpose ces mesures à la fonction publique.

4. Dispositions spécifiques à la fonction publique

Parmi les autres mesures spécifiques à la fonction publique prévues par le **décret en Conseil d'Etat n° 2010-1740** précité figurent en particulier :

- la fixation à deux années de la condition de fidélité pour bénéficier de l'ouverture du droit à pension (article 53) ;

- l'alignement des modalités de calcul des coefficients de minoration et majoration sur les règles applicables dans la fonction publique et en particulier le dé plafonnement du nombre de trimestres de surcote (article 50) ; ces dispositions doivent cependant être complétées par un autre décret en Conseil d'Etat qui fixera la liste des bonifications et majorations de durée ouvrant droit à la surcote ;

- l'extension aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat du dispositif d'extinction de la cessation progressive d'activité (article 54) ; une circulaire du ministre du budget du 6 décembre 2010 précise le dispositif pour l'ensemble des fonctionnaires.

Le **décret en Conseil d'Etat n° 2010-1744 du 30 décembre 2010** fixe les modalités d'application de l'article 45 de la loi qui vise à rapprocher les conditions d'obtention du minimum garanti des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers de l'Etat de celles en vigueur pour le régime général.

Pris en application de l'article 42 de la loi, le **décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010** prévoit l'alignement du taux de cotisation des fonctionnaires, militaires et ouvriers des établissements industriels de l'Etat sur celui des salariés du régime général. Il sera progressivement relevé de 7,85 % à 10,55 % en 2020. Pour l'année 2011, le taux de cotisation sera de 8,12 %. Le **décret n° 2011-192 du 18 février 2011** applique le même article pour les cotisations versées à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Enfin, en application de l'article 46 de la loi, le **décret en Conseil d'Etat n° 2011-796 du 30 juin 2011** porte sur la suppression du traitement continué pour les agents des trois fonctions publiques.

5. Dispositions spécifiques aux professions libérales

L'article 58 de la loi permet aux assurés relevant de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales de voir leurs cotisations calculées sur la base de leur revenu estimé. Le **décret n° 2011-62 du 14 janvier 2011** précise les conditions d'application de cet article.

L'article 59 permet à des professionnels libéraux dont la pension de retraite de base prend effet entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2016, de racheter les trimestres exonérés de cotisations au début de leur exercice professionnel. Il a été mis en application par le **décret n° 2010-1678 du 29 décembre 2010**.

c) Titre IV : Pénibilité du parcours professionnel

L'article 77 de la loi du 9 novembre 2010 instaure une obligation de négociation sur la pénibilité au travail à compter du 1^{er} janvier 2012. Il a été précisé par deux décrets. Le **décret n° 2011-824 du 7 juillet 2011** fixe la liste des thèmes devant obligatoirement figurer dans ces accords. Le **décret en Conseil d'Etat n° 2011-823 du 7 juillet 2011** fixe le montant de la pénalité pesant sur les entreprises n'ayant pas conclu d'accord ou défini de plan d'action relatif à la prévention de la pénibilité.

D'autres décrets viennent préciser les règles applicables en matière de compensation de la pénibilité.

Pris en application des articles 79, 83 et 84 de la loi, le **décret en Conseil d'Etat n° 2011-352 du 30 mars 2011** précise la notion de lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle et prévoit les procédures d'examen des demandes par les commissions pluridisciplinaires.

Le **décret n° 2011-353 du 30 mars 2011** prévoit que peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein dès l'âge de soixante ans les personnes justifiant d'un taux d'incapacité permanente au moins égal à 20 % ainsi que, après avis d'une commission pluridisciplinaire, celles justifiant d'une incapacité permanente comprise entre 10 % et 20 %. Il fixe les dispositions réglementaires relatives au financement des dépenses supplémentaires engendrées par ces départs anticipés en retraite. Des adaptations sont prévues pour les salariés et non-salariés agricoles.

Le **décret n° 2011-354 du 30 mars 2011** définit les facteurs de risques professionnels.

Ces décrets ont été complétés par un **arrêté du 30 mars 2011** sur les lésions identiques, ainsi que par la **circulaire n° DSS/SD2/2011/151 du 18 avril 2011** relative à la mise en œuvre de la retraite à raison de la pénibilité.

Le **décret n° 2011-1969 du 26 décembre 1986** instaure un **fonds national de soutien relatif à la pénibilité** destiné, en application de l'article 86, à financer des actions mises en œuvre dans le cadre d'accords collectifs de branche ou d'accords d'entreprise prévoyant un dispositif d'allègement ou de compensation de la charge de travail des salariés occupés à des travaux pénibles. Ce fonds sera alimenté par des dotations de l'Etat et de la branche accidents du travail et maladies professionnelles.

d) Titre V : Mesures de solidarité

1. Mesures applicables au régime des exploitants agricoles

L'article 90 de la loi rend obligatoire l'affiliation des aides familiaux et collaborateurs de chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO). Jusqu'à présent, ceux-ci n'étaient affiliés qu'au régime de retraite de base. Le **décret n° 2010-1757 du 30 décembre 2010** fixe le montant forfaitaire de l'assiette de cotisations et le nombre de points de RCO acquis en contrepartie de cette cotisation forfaitaire.

Le **décret n° 2010-1782 du 31 décembre 2010** applique ces dispositions aux départements d'outre-mer.

Le **décret n° 2010-1759 du 30 décembre 2010** supprime la condition d'une durée minimale de carrière de chef d'exploitation, actuellement fixée à 17,5 années, pour bénéficier du montant minimum de pension le plus élevé.

Le **décret n° 2011-1972 du 26 décembre 2011** permet l'application de l'article 92 prévoyant que le capital agricole et les bâtiments qui en sont indissociables sont exclus de l'assiette du recouvrement sur succession du minimum vieillesse. A cet effet, il définit précisément la notion de « bâtiment indissociable ».

2. Dispositions relatives à l'assurance veuvage

L'article 93 de la loi rétablit l'assurance veuvage versée aux conjoints survivants ne remplissant pas la condition d'âge pour prétendre à une pension de réversion. Cette assurance avait été supprimée du fait de la suppression de la condition d'âge pour bénéficier d'une pension de réversion. Le rétablissement de cette condition d'âge par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour l'année 2009 rendait nécessaire celui de l'assurance veuvage. Les **décrets n° 2010-1758 du 30 décembre 2010 et n° 2010-1778 du 31 décembre 2010** appliquent l'article 93, respectivement pour les conjoints de non-salariés agricoles et pour les conjoints de salariés et salariés agricoles.

3. Autres mesures de solidarité

L'article 97 de la loi étend le champ d'application du dispositif de retraite anticipée pour les personnes handicapées. Peuvent désormais y prétendre les assurés répondant à la définition de travailleur handicapé fixée à l'article L. 5213-1 du code du travail¹⁷. L'article 4 du **décret n° 2010-1734 du 30 décembre 2010** applique l'article 97 dont les conditions de mise en œuvre ont été explicitées par la **circulaire de la Cnav n° 2011-21 du 7 mars 2011**.

¹⁷ « Est considérée comme travailleur handicapé toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physique, sensorielle, mentale ou psychique ».

e) Titre VI : Mesures relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes

L'article 98 prévoit que les indemnités journalières perçues par les assurées du régime général et du régime des salariés agricoles seront, à partir de 2012, prises en compte dans le salaire de l'année de leur congé maternité. Le **décret n° 2011-408 du 15 avril 2011** retient en conséquence les indemnités journalières d'assurance maternité pour la détermination du salaire annuel de base servant au calcul des pensions. Les indemnités journalières de maternité seront retenues à hauteur de 125 % de leur montant. Cette prise en compte ne portera que sur les indemnités versées dans le cadre des congés maternité débutant à compter du 1^{er} janvier 2012. Le fonds de solidarité vieillesse est chargé d'assurer le financement de ces mesures dans les conditions fixées par le **décret n° 2011-370 du 4 avril 2011**.

En application de l'article 99 de la loi du 9 novembre 2010 : les entreprises de cinquante salariés et plus doivent être couvertes par un accord relatif à l'égalité professionnelle ou, à défaut d'accord, par un plan d'action fixant des objectifs et outils pour les mesurer. Le **décret n° 2011-822 du 7 juillet 2011** a été pris en application de cet article.

f) Titre VIII : Mesures relatives à l'épargne retraite

Deux **décrets n°s 2011-1449 et 2011-1450 du 7 novembre 2011** ont été pris pour l'application des articles 108, 109 et 110 relatifs aux plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco).

Le premier décret fixe la valeur du jour de congé à prendre en compte en l'absence de compte épargne-temps dans l'entreprise lorsque le salarié décide d'affecter des jours de congés sur le Perco. Il prévoit que la participation affectée par défaut sur le Perco l'est selon les modalités fixées par le règlement de ce plan ou, dans le silence de celui-ci, qu'elle est affectée à l'organisme de placement collectif en valeur mobilière présentant le profil d'investissement le moins risqué. Il précise que le salarié est informé de ces modalités par une mention sur le livret d'épargne salariale remis lors de la conclusion du contrat de travail. Il prévoit, en outre, les modalités selon lesquelles il est proposé au salarié, à partir de l'âge de quarante-cinq ans, une allocation de l'épargne permettant de réduire progressivement les risques financiers.

Le second décret complète l'information des bénéficiaires quant à l'affectation, par défaut, de la moitié de la participation sur le Perco. Il prévoit à cet effet un rappel de cette affectation sur le bulletin d'option que reçoit chaque bénéficiaire après le calcul de sa participation. Il actualise également certaines dispositions figurant dans le code du travail en matière d'épargne salariale.

Par ailleurs, un **arrêté du 24 août 2011** relatif à certaines dispositions du code des assurances en matière d'assurance sur la vie a été pris pour l'application de l'article 112, prévoyant l'information de l'assuré titulaire d'un

contrat d'assurance lié à la cessation de l'activité professionnelle sur le montant de la rente dont il pourrait bénéficier. Un **arrêté du 17 octobre 2011** prévoit une mesure analogue pour le secteur de la mutualité.

g) Autres mesures

Plusieurs décrets sont venus mettre en cohérence l'ordre réglementaire avec les évolutions introduites par la loi du 9 novembre 2010. Il s'agit en particulier :

- du **décret n° 2010-1737 du 30 décembre 2010** qui adapte le versement pour la retraite au titre de certaines périodes d'études supérieures au relèvement de l'âge de la retraite ;

- du **décret en Conseil d'Etat n° 2010-1730 du 30 décembre 2010 et du décret n° 2010-1739 du 30 décembre 2010** qui viennent pérenniser le dispositif de retraite progressive pour le régime général et pour les artisans, commerçants et chefs d'exploitation ou d'exploitation agricole.

La loi portant réforme des retraites est progressivement transposée par voie réglementaire à l'ensemble des régimes spéciaux. Ce processus tient compte du calendrier particulier lié à la réforme intervenue en 2008 : les dispositions contenues dans les décrets ne seront donc applicables qu'à compter de 2017. A ce jour, la loi a été transposée pour la RATP, la SNCF, les IEG, l'Opéra de Paris, les clercs et employés de notaires ainsi que la Comédie française. Le Gouvernement prévoit encore des mesures de transposition pour la Banque de France.

1. Les mesures restant à prendre au 31 décembre 2011

Plusieurs articles du **titre I^{er}** ne font toujours pas l'objet de mesures d'application. Il s'agit des articles relatifs au répertoire de gestion des carrières uniques (article 9) ainsi qu'à la mensualisation du paiement des pensions pour les assurés relevant d'un régime versant les prestations par trimestre à échoir (article 10). Les articles 7 (périmètre du répertoire national commun de la protection sociale) et 8 (échange d'informations entre les régimes), qui ne prévoyaient pas à l'origine de mesures d'application, doivent faire l'objet de décrets dont la publication avait été annoncée avant la fin de l'année 2011.

Au sein du **titre III** relatif au rapprochement entre régimes de retraites, l'application de l'article 50 visant à aligner les règles de calcul de la surcote dans la fonction publique sur celles du régime général a été retardée. Lors de l'examen du projet de décret fixant la liste des bonifications et majorations de durée ouvrant droit à la surcote, le Conseil d'Etat a souligné des difficultés juridiques d'interprétation de l'article 50. Il a par conséquent invité le Gouvernement à **modifier la base légale avant de publier les mesures réglementaires d'application**. L'article 86 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 procède à cette modification de base légale.

Par ailleurs, quatre mesures réglementaires sont attendues pour l'application de l'article 57 relatif à la mise en place d'un régime complémentaire obligatoire unique des professions indépendantes, mais la création de ce régime n'est prévue qu'à compter du 1^{er} janvier 2013.

S'agissant du **titre IV**, relatif à la pénibilité du parcours professionnel, plusieurs décrets doivent encore être publiés.

C'est le cas des mesures en attente nécessaires à la mise en œuvre de l'article 60, qui prévoit l'instauration dans les entreprises d'une fiche individuelle relative aux conditions de pénibilité auxquelles les salariés sont exposés.

Par ailleurs, **aucun texte réglementaire n'est intervenu pour préciser la composition du comité scientifique chargé d'évaluer les conséquences de l'exposition aux facteurs de pénibilité sur l'espérance de vie avec et sans incapacité des travailleurs (article 88). Ce comité aurait pourtant dû être constitué avant le 31 mars 2011.**

S'agissant du **titre VII** relatif à l'emploi des seniors, l'article 103 prévoyait une aide à l'embauche des demandeurs d'emploi de cinquante-cinq ans ou plus, mais le Gouvernement a renoncé à cette mesure au profit d'un dispositif visant un public plus large. Celui-ci a été mis en place par le **décret n° 2011-524 du 16 mai 2011** qui prévoit une aide de 2 000 euros pour l'embauche d'un demandeur d'emploi de quarante-cinq ans et plus en contrat de professionnalisation. Aucun décret n'est en revanche intervenu pour préciser, en application de l'article 104, les conditions dans lesquelles une part de la rémunération des salariés de cinquante-cinq ans et plus assurant le tutorat de jeunes de moins de vingt-six ans embauchés en contrat de professionnalisation pourra être prise en compte au titre de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue.

1. Les rapports prévus par la loi

A la date du 31 décembre 2011, **trois des vingt rapports prévus par la loi ont été publiés** :

- un rapport du Gouvernement relatif aux modalités selon lesquelles pourrait être transposé le dispositif de retraite anticipée pour pénibilité aux travailleurs non-salariés non agricoles (article 82) ;

- deux rapports du Conseil d'orientation des retraites portant respectivement sur la situation des polypensionnés (article 14) et les mécanismes de transfert de compensation démographique entre régimes d'assurance vieillesse (article 4).

Neuf autres rapports auraient dû être présentés par le Gouvernement au Parlement entre la date de publication de la loi et la fin de l'année 2011 :

- avant le 1^{er} janvier 2011, un rapport sur les conditions de mise en œuvre du versement des pensions dès le 1^{er} du mois (article 13) ;

- avant le 31 mars 2011, un rapport sur les bonifications prévues à l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite (article 48) ;

- avant le 30 juin 2011, deux rapports sur la façon dont pourraient être prises en compte les périodes de stage et de travail en détention dans le calcul de la pension de retraite (article 94) ;

- avant le 1^{er} juillet 2011, un rapport évaluant la procédure de reclassement des fonctionnaires reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions (article 47) ;

- avant le 30 septembre 2011, un rapport relatif à la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat (article 41) ;

- dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, un rapport sur les évolutions possibles du mode de calcul de la pension de retraite des non-salariés agricoles (article 91) ;

- avant le 31 décembre 2011, un rapport concernant la prise en charge du veuvage précoce et sur l'évolution du dispositif d'allocation veuvage (article 93) ;

- avant le 1^{er} janvier 2012, un rapport sur les modalités d'attribution des pensions d'invalidité (article 80).

Prévu à l'article 2 de la loi, l'avis annuel du Copilor sur la situation financière des régimes de retraite n'a pu être rendu avant le 1^{er} juin 2011 en raison des délais de publication des textes réglementaires relatifs à la composition et au fonctionnement du comité.

L'article 81 prévoit également qu'un **rapport annexé au PLFSS devra désormais chaque année évaluer le coût réel des dépenses supplémentaires engendrées pour la branche accidents du travail par les départs anticipés à la retraite pour pénibilité**. Cette information ne figurait pas dans les annexes au PLFSS pour 2012 dans la mesure où le dispositif de départ anticipé pour pénibilité commence à être mis en œuvre depuis juillet 2011 seulement.

D'autres rapports se situent à un horizon plus lointain.

Le Gouvernement doit ainsi remettre au Parlement :

- avant le 31 décembre 2012, un rapport dressant le bilan de la mise en œuvre des mesures d'aide à l'embauche des seniors ;

- avant le 30 septembre 2013, un rapport évaluant l'expérimentation prévue à l'article 86 de la loi ;

- avant le 1^{er} janvier 2014, un rapport dressant le bilan des mesures prévues par la loi concernant la prévention et la compensation de la pénibilité ;

- avant le 1^{er} janvier 2017, un rapport sur la transposition de la loi du 9 novembre 2010 aux régimes spéciaux de retraite (article 38) ;

Deux rapports doivent également être présentés par le Cor :

- l'un deux servira de base à la présentation par le Copilor au Parlement et au Gouvernement des conclusions de la réflexion qui doit être engagée au premier semestre 2013, notamment sur la mise en place d'un régime universel par points ou en comptes notionnels (article 16) ;

- avant le 31 mars 2018, le Cor doit publier un rapport sur la situation financière des régimes de retraite à partir duquel pourra être mise en œuvre une éventuelle réforme destinée à maintenir leur équilibre au-delà de 2020.

• **Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011**

Aucune mesure réglementaire significative de cette loi, en matière de recettes, d'organisation, de recouvrement ou de contrôle ne fait défaut à ce jour. De nombreuses mesures d'application ont en effet été prises dès le début de l'année.

• La reprise par la Cades des dettes portées par l'Acoss, prévue à l'**article 9** de la loi, a été permise grâce à la signature, dès le 5 janvier 2011, du **décret n° 2011-20** fixant les modalités de reprise par la Cades des déficits cumulés prévisionnels des branches maladie, vieillesse et famille du régime général ainsi que du fonds de solidarité vieillesse.

S'agissant de la branche vieillesse et du FSV, seules les modalités pour 2011 ont été fixées dans le décret susmentionné. Restent donc à déterminer, par voie réglementaire, les conditions dans lesquelles auront lieu les reprises et versements d'ores et déjà actés pour les années suivantes, de 2012 à 2018.

Par ailleurs, toujours en application de l'article 9, un **décret en Conseil d'Etat n° 2011-950 du 10 août 2011** a fixé les règles prudentielles auxquelles doit se soumettre le fonds de réserve pour les retraites.

• La mise en œuvre de l'**article 12** qui a modifié les conditions du calcul des allègements généraux de charges sociales définies à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, en le prévoyant sur une base annuelle au lieu de mensuelle, a été permise par la prise d'un **décret** dès le **31 décembre 2010** : le **décret n° 2010-1779** relatif aux modalités de calcul de la réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale.

Une **circulaire** a complété le décret : la **circulaire DSS/SD5B/SG/SAFSDTPS/2011/34 du 27 janvier 2011** relative à la mise en œuvre de l'annualisation de la réduction générale de cotisations sociales patronales.

• L'**article 13** a fait l'objet d'un **arrêté du 28 décembre 2010** destiné à fixer les clés de répartition de la fraction du droit de consommation sur les tabacs affectée aux régimes spéciaux de sécurité sociale.

- Pour l'application de **l'article 21** relatif aux prélèvements sociaux dus au titre des sommes ou avantages versés à un salarié par une personne tierce, deux textes ont été pris : un **décret n° 2011-1387 du 25 octobre 2011** relatif aux obligations déclaratives de la personne tierce à l'employeur (ce décret a suscité des interrogations évoquées lors du débat sur le PLFSS pour 2012 ; l'article 15 de la LFSS pour 2012 a donc apporté un certain nombre de précisions destinées à simplifier la procédure) et un **arrêté du 12 octobre 2011** relatif aux cotisations d'accidents du travail et maladies professionnelles dues au titre des sommes ainsi versées.

- **L'article 30** est devenu applicable avec **l'arrêté du 3 octobre 2011** qui a fixé au titre de l'année 2011 la répartition du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés, principalement entre le RSI et le FSV.

Les dispositions de la loi relative au recouvrement, à la comptabilité et au contrôle sont toutes devenues applicables :

- **l'article 39** relatif aux conditions de délégation du contentieux par les directeurs des organismes nationaux de sécurité sociale aux organismes locaux ou régionaux, grâce au **décret n° 2011-37 du 10 janvier 2011** relatif à l'attribution d'une mission de recouvrement à une union faisant fonction d'interlocuteur unique ;

- **l'article 40** sur les modalités de délivrance et le contenu des attestations relatives aux obligations déclaratives et de paiement prévues à l'article L. 8222-1 du code du travail (**décret n° 2011-1601 du 21 novembre 2011**) ;

- **l'article 41** destiné à simplifier les formalités applicables aux employeurs étrangers en matière sociale, grâce au **décret n° 2011-1220 du 29 septembre 2011** relatif au recouvrement des contributions et cotisations sociales dues par les employeurs qui ne sont pas établis en France ;

- **l'article 46** sur les échanges d'informations dans le cadre de la certification des comptes de la sécurité sociale, par le **décret en Conseil d'Etat n° 2011-703 du 21 juin 2011** relatif aux relations entre la Cour des comptes et les commissaires aux comptes et pris pour l'application de l'article L. 141-3 du code des juridictions financières.

- A **l'article 48**, **l'avis** du comité d'alerte sur l'évolution de l'Ondam de l'année **a bien été rendu public** avant le 15 octobre 2011.

- **L'article 117**, introduit par amendement du Sénat, est devenu applicable en toute fin d'année avec le **décret n° 2011-1973 du 26 décembre 2011** relatif aux obligations déclaratives des travailleurs indépendants ayant opté pour le régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale (régime des auto-entrepreneurs).

- **L'article 120** qui est relatif à l'harmonisation de la jurisprudence des organismes locaux d'assurance maladie en matière de pénalités financières et de mise sous accord préalable a fait l'objet de deux textes d'application : le

décret n° 2011-551 du 19 mai 2011 relatif aux procédures de fixation d'un objectif de réduction des prescriptions ou de mise sous accord préalable des médecins et le **décret en Conseil d'Etat n° 2011-1203 du 27 septembre 2011** modifiant la procédure des pénalités financières prévue à l'article L. 162-1-14 du code de la sécurité sociale.

• Loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques

Cette loi vise à adapter la législation française pour la mettre en conformité avec des directives ou des règlements européens qui traitent de questions variées, relatives à la santé, au travail et aux communications électroniques. **Sur les huit décrets d'application nécessaires, six ont été publiés à ce jour :**

- le **décret n° 2011-926 du 1^{er} août 2011** est relatif à la gestion des domaines sur internet et aux codes pays ;

- les **décrets n°s 2011-968 et 2011-971, du 16 août 2011**, ont précisé les modalités de revente, respectivement, des dispositifs médicaux d'occasion et des dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* d'occasion ;

- le **décret n° 2011-994 du 23 août 2011** est relatif à la licence d'entrepreneurs de spectacles vivants ; il fixe les conditions dans lesquelles les entrepreneurs de spectacles vivants ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne peuvent s'établir en France ou peuvent y exercer leur activité ;

- le **décret n° 2011-1001 du 24 août 2011** a été pris pour l'application des dispositions du code du travail qui concernent les agences de mannequins ;

- enfin, le **décret n° 2011-1304 du 14 octobre 2011** a remplacé le régime d'autorisation en vigueur par une procédure d'accréditation, conforme au droit européen, pour les organismes chargés du contrôle des chambres funéraires, des véhicules de transport de corps et des crématoriums.

Il reste à prendre deux décrets d'application, portant, d'une part, sur les obligations à remplir par les organismes chargés de l'évaluation de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux, d'autre part, sur les modalités d'autorisation des médicaments de thérapie innovante. Leur adoption est annoncée imminente par le Gouvernement (janvier 2012).

Par ailleurs, la loi habilitait le Gouvernement à transposer, par voie d'ordonnances, le troisième « paquet télécoms » ainsi que la directive du 6 mai 2009 relative au comité d'entreprise européen :

- le « paquet télécoms » a été transposé par **l'ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011**, relative aux communications électroniques. Le projet de loi de ratification de l'ordonnance a été déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2011 ;

- la directive relative au comité d'entreprise européen a été transposée par **l'ordonnance n° 2011-1328 du 20 octobre 2011**. Le projet de loi de ratification a été déposé au Sénat en décembre 2011.

• **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**

Cette loi a pour principal objectif de **diversifier les formes de prise en charge des malades faisant l'objet de soins psychiatriques sans leur consentement** en dissociant l'obligation de soins des modalités de soins. Ainsi, des patients pourront faire l'objet de soins sans consentement sous une autre forme que l'hospitalisation complète (soins à domicile par exemple). L'admission en soins sans consentement débutera systématiquement par une période d'observation et de soins d'une durée maximale de soixante-douze heures à l'issue de laquelle le directeur de l'établissement ou le préfet décideront de la forme de la prise en charge sur la base d'un avis motivé établi par un psychiatre de l'établissement d'accueil.

Pour tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁸, la loi modifie par ailleurs **les conditions dans lesquelles le juge des libertés et de la détention (JLD) contrôle les mesures de soins sans consentement**. Comme actuellement, le juge pourra intervenir à l'initiative de la personne faisant l'objet de soins sans consentement, ou d'autres personnes intéressées, aux fins d'ordonner la levée de cette mesure. Il sera en outre obligatoirement saisi par le directeur de l'établissement ou le préfet afin de contrôler la nécessité du maintien en hospitalisation complète, avant l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de l'admission, puis tous les six mois.

Le Conseil constitutionnel ayant imposé qu'un tel contrôle juridictionnel soit effectif au 1^{er} août 2011, les principales mesures réglementaires d'application ont été publiées dès le mois de juillet.

Le **décret en Conseil d'Etat n° 2011-847 du 18 juillet 2011** définit les modalités d'application des mesures relatives à la prise en charge des patients faisant l'objet de soins psychiatriques sous une autre forme que l'hospitalisation complète :

- il détaille le contenu et les conditions d'élaboration du programme de soins ;
- il prévoit les conditions de désignation des membres ainsi que les règles de fonctionnement du collège chargé de rendre un avis sur les modalités des soins psychiatriques des patients faisant l'objet d'un suivi particulier ;
- il fixe les délais dans lesquels doivent être transmis au préfet les expertises psychiatriques et l'avis de ce collège ;

¹⁸ Le 26 novembre 2010, le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a estimé que l'absence de contrôle judiciaire systématique sur les décisions d'hospitalisation sous contrainte était contraire à la Constitution.

- il précise la forme de la demande du tiers sollicitant l'admission d'une personne en soins psychiatriques ;

- il précise les obligations formelles que doivent respecter les certificats et avis médicaux adressés au préfet ;

- il définit les modalités d'admission des patients en unités pour malades difficiles (UMD) ainsi que la durée d'hospitalisation dans ces unités au-delà de laquelle les patients concernés font l'objet d'un suivi particulier ;

- il modifie les dispositions relatives à la commission départementale des soins psychiatriques (CDSP) et précise le contenu de son rapport d'activité, les autorités qui en sont destinataires ainsi que sa périodicité.

Le **décret en Conseil d'Etat n° 2011-846 du 18 juillet 2011** prévoit les modalités d'application des mesures relatives aux conditions d'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) :

- il modifie la procédure actuellement prévue par le code de la santé publique en ce qui concerne le recours facultatif au juge, notamment pour tenir compte des nouvelles modalités de tenue de l'audience et de la possibilité ouverte au ministère public d'assortir sa déclaration d'appel d'une demande d'effet suspensif ;

- il introduit divers ajustements dans un souci de simplification et d'efficacité des tâches du greffe ;

- il prévoit la procédure applicable dans les cas de contrôle de plein droit des mesures de soins par le juge en précisant, notamment, les délais dans lesquels ce contrôle intervient.

Deux décrets sont encore en attente de publication :

- un décret en Conseil d'Etat précisant les conditions d'application des conventions conclues entre les directeurs d'établissements psychiatriques, les préfets, les collectivités territoriales et les agences régionales de santé (ARS) afin d'assurer le suivi et l'accompagnement des personnes faisant l'objet de soins sans consentement sous forme ambulatoire ;

- un décret précisant les modalités de désignation du président de la commission départementale des soins psychiatriques (CDSP) en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Enfin, il est à noter que **deux rapports** doivent être transmis au Parlement dans un délai respectivement d'un an et de six mois à compter de la promulgation de la loi : le premier, à l'initiative de l'Assemblée nationale, porte sur l'état de la recherche médicale française en psychiatrie, le second, à l'initiative de votre commission, sur l'évolution du statut et des modalités de fonctionnement de l'infirmier psychiatrique de la préfecture de police de Paris (IPPP).

• **Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique**

Cette loi apporte des compléments à la loi n° 2004-800 du 6 août 2004. Elle clarifie ainsi la responsabilité des personnes pour lesquelles une anomalie génétique a été diagnostiquée vis-à-vis de leurs parents et apporte des assouplissements encadrés en matière de dons d'organes et de dons d'ovocytes. Surtout elle pérennise le système d'interdiction de la recherche sur l'embryon humain assorti de dérogations. La loi doit faire l'objet d'un nouvel examen d'ensemble par le Parlement dans un délai maximal de sept ans après son entrée en vigueur.

Les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi consistent essentiellement dans l'élaboration de règles de bonne pratique dans les différents domaines de la biomédecine : test génétique, examens prénataux, procréation assistée avec tiers donneurs, stimulation ovarienne, imagerie médicale. Doit également être publiée la liste des procédés biologiques utilisés en assistance médicale à la procréation. Plusieurs rapports d'évaluation des pratiques biomédicales ont également été demandés.

Le retard pris pour la publication des décrets tient essentiellement à la complexité technique des sujets traités qui implique une phase de concertation étendue entre les différentes autorités sanitaires que sont les agences (Agence de la biomédecine, Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, Etablissement français du sang) et le ministère mais aussi un dialogue avec les équipes médicales dont la pratique est encadrée par les dispositions réglementaires. Il convient aussi de relever le caractère difficilement applicable de certaines dispositions dont le Sénat avait souligné la complexité lors de l'examen du texte.

Le tableau ci-après retrace, pour chacune des lois adoptées définitivement en 2010-2011, les mesures d'application prévues et celles prises au 31 décembre 2011.

Lois	Urgence	Rapporteurs	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application
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	OUI	Alain Gournac	6	6	100 %
Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites parue au JO n°261 du 10 novembre 2010	OUI	Dominique Leclerc	83	69	83 %
Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011 parue au JO n°0295 du 21 décembre 2010	OUI	Alain Vasselle, Sylvie Desmarescaux, André Lardeux, Dominique Leclerc et Gérard Dériot	40	30	75 %
Loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques parue au JO n° 69 du 23 mars 2011	OUI	Colette Giudicelli	12	8	67 %
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 parue au JO n° 0155 du 6 juillet 2011	NON	Jean-Louis Lorrain	19	17	89 %
Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique parue au JO n° 0157 du 8 juillet 2011	NON	Alain Milon	8	0	0 %
			Taux de mise en application de l'année		78 %

B. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010

• Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie

Cette loi réforme de nombreux aspects du champ de la formation professionnelle des salariés, de l'orientation et de l'alternance, cette loi rend nécessaire la publication de **trente-trois mesures d'application** et doit donner lieu à la réalisation de **douze rapports**, dont seul un a pour l'instant été déposé. Plus de deux ans après sa promulgation, son application se poursuit mais n'est pourtant pas encore complète.

L'année 2010-2011 a toutefois vu l'achèvement de plusieurs des chantiers ouverts par le vote de cette loi :

- L'**article 1** réforme le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV). En conséquence, le **décret n° 2011-1002 du 24 août 2011** en modifie le rôle, la composition et les règles de fonctionnement. Formé de représentants de l'Etat, du Parlement, des régions et des acteurs de la formation professionnelle, il participe à la définition des orientations des politiques publiques de formation continue, réalise un suivi des actions menées dans chaque région et est consulté pour avis par le Gouvernement sur les projets législatifs et réglementaires relatifs à l'apprentissage et à la formation.

- L'**article 4** réforme le service public de l'orientation tout au long de la vie. Le **décret n° 2011-487 du 4 mai 2011** définit les caractéristiques du label « Orientation pour tous - pôle information et orientation sur les formations et les métiers » et ses modalités de délivrance aux organismes agissant dans le champ de l'orientation et de la formation, achevant la mise en œuvre de cet article.

- L'**article 5** porte sur les conseillers d'orientation-psychologues (COP). Le **décret n° 2011-990 du 23 août 2011** modifie leur statut ainsi que celui des directeurs de centre d'information et d'orientation (CIO) afin de l'adapter aux modifications apportées à ces métiers par cet article. Leur mission centrale d'information, d'accompagnement et de conseil des élèves, étudiants et jeunes adultes est réaffirmée. Leur recrutement se fait principalement parmi les détenteurs d'une licence en psychologie.

- L'**article 22** vise à améliorer la qualité des qualifications professionnelles délivrées par les branches et étend les missions de la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP). Pour son application, le **décret n° 2011-1111 du 16 septembre 2011** vient réformer le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et la CNCP. Il précise que les certificats de qualification professionnelle, inscrits au RNCP, peuvent être créés par une ou plusieurs commissions paritaires nationales de l'emploi des branches professionnelles. Désormais soumise pour avis à la CNCP, la création d'un tel titre donne lieu à un enregistrement au RNCP pour une durée fixée par la CNCP allant de trois à cinq ans. La CNCP doit désormais veiller à la complémentarité et à la cohérence entre les différents diplômes et titres professionnels.

- L'**article 29** permet aux élèves de quinze ans, sous statut scolaire, de découvrir pendant un an, au sein d'un centre de formation d'apprentis (CFA), le monde professionnel et de bénéficier d'une formation en alternance. Le **décret n° 2010-1780 du 31 décembre 2010** en porte application en créant le dispositif d'initiation aux métiers en alternance (Dima), opérationnel à partir de la rentrée 2011.

- L'**article 36** vise à assurer un meilleur accompagnement des jeunes sortant sans diplôme du système scolaire. Le **décret n° 2010-1781 du 31 décembre 2010** fixe au baccalauréat général ou à un diplôme à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications professionnelles et classé au niveau IV ou V de la nomenclature des formations le seuil de formation scolaire en dessous duquel les élèves décrocheurs, qui ne l'ont pas atteint, doivent être signalés par leur établissement scolaire aux organismes chargés de l'insertion professionnelle des publics en difficulté.

- L'**article 47** permet aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de confier à un organisme extérieur l'attribution et le paiement des dépenses relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Le **décret n° 2011-511 du 10 mai 2011** détermine les conditions d'application, en particulier comptables et financières, de cet article. Si l'organisme en question ne dispose pas d'un comptable public, il doit faire l'objet d'une habilitation préfectorale qui prend notamment en compte sa situation financière et la qualification de ses personnels.

Le quatrième trimestre 2011 a vu se mettre en place l'un des principaux aspects de la réforme des organismes du champ de la formation professionnelle prévu par cette loi : le regroupement des organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA et Opacif), chargés de recueillir les contributions obligatoires des entreprises et de financer des actions de formation à destination des salariés. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a agréé par arrêté les OPCA et Opacif reconstitués, le seuil de collecte minimum passant de 15 à 100 millions d'euros. Cela a pour conséquence de diviser par deux le nombre de ces organismes, passant de quatre-vingt-seize à quarante-huit, de s'assurer d'une meilleure transparence du secteur et d'améliorer l'efficacité de ces acteurs de la formation professionnelle par la signature de conventions d'objectifs et de moyens avec l'Etat.

Toutefois, malgré ces efforts, **il convient de regretter que plusieurs dispositions importantes de la loi ne soient pas encore entrées en vigueur faute de mesures d'application tandis que d'autres, qui présentaient un caractère expérimental, aient expiré sans qu'elles ne se soient jamais concrétisées**. Il s'agit par exemple de la contractualisation envisagée à l'article 32 entre l'Etat et les acteurs locaux de l'emploi afin de mieux identifier les besoins spécifiques de bassins d'emploi précis et de développer des réponses appropriées. Bien que son terme ait été fixé au 31 décembre 2011, cette expérimentation n'a jamais vu le jour. Il en va de même pour celle prévue à l'article 34 et qui aurait permis à un apprenti ayant échoué à obtenir un diplôme à l'issue de sa formation de bénéficier de la prise en compte de ses acquis en vue de l'obtention d'un certificat de qualification professionnelle.

D'autres textes importants de mise en œuvre de cette loi ne sont toujours pas parus, comme le décret prévu à l'article 23 pour encadrer les conditions dans lesquelles les mineurs titulaires d'un contrat de professionnalisation peuvent être amenés à utiliser des équipements dont l'usage est, en principe, interdit aux jeunes travailleurs. C'est également le cas du décret requis à l'article 26 pour déterminer dans quel cadre les apprentis pourraient accomplir tous les travaux nécessaires à leur formation. Les conditions d'application du bilan d'étape professionnel et du passeport orientation-formation, deux dispositifs créés à l'article 12, n'ont quant à elles toujours pas été définies. La complexité des problèmes soulevés par ces trois articles, notamment la difficile conciliation entre les impératifs de la sécurité au travail, la protection des mineurs et les besoins de leur formation fait craindre qu'ils ne soient jamais appliqués.

Il faut enfin noter que l'**article 54** de la loi, relatif au transfert à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) de la propriété des biens appartenant à l'Etat et jusqu'à présent mis à la disposition de cet organisme, **a été déclaré contraire à la Constitution** par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité¹⁹ (QPC). Celui-ci a estimé que ce transfert, opéré à titre gratuit et sans contrepartie ou condition spécifique, méconnaissait les principes constitutionnels applicables à la protection des biens des personnes publiques. Afin de se mettre en conformité avec le droit européen de la concurrence, l'article 53 de la loi a retiré à l'Afp l'exercice d'une partie des missions de service public en matière d'orientation des demandeurs d'emploi qui étaient auparavant les siennes. Dès lors, le juge constitutionnel a considéré que l'affectation, à l'avenir, des biens transférés à des missions de service public ne pouvait être garanti, et ce alors que, selon une jurisprudence constante de sa part, des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques ne peuvent « être aliénés [...] au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine²⁰ ». A la suite d'un rapport de l'inspection générale des finances et du Conseil d'Etat sur le sujet, la signature de baux emphytéotiques administratifs est envisagée pour corriger cette situation qui fragilise l'activité de l'Afp.

• Loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 (loi de financement de la sécurité sociale pour 2010)

Le taux de mise en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a fortement progressé, passant de 22 % au 30 septembre 2010 à 76 % au 31 décembre 2011.

Un grand nombre de dispositions sont devenues applicables.

¹⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010, Région Centre et région Poitou-Charentes.

²⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

- Le **décret** prévu à l'**article 32** pour déterminer les conditions de la prise en charge par l'Etat des pertes sur créances d'indus en matière d'allocation supplémentaire d'invalidité, d'allocation aux adultes handicapés et d'allocation de parent isolé a été pris le **4 avril 2011** sous le n° **2011-371**.

- L'**article 35** prévoit que les assurés qui ne relèveraient plus du régime des affections de longue durée (ALD) puissent continuer de bénéficier d'une exonération du ticket modérateur pour les examens de suivi de l'affection dont ils ont été atteints.

Deux décrets du 19 janvier 2011, publiés au journal officiel du 21 janvier, permettent la mise en œuvre de cette mesure : le **décret n° 2011-74** charge la Haute Autorité de santé de formuler des recommandations sur les actes médicaux et les examens biologiques nécessaires au suivi ; le **décret n° 2011-75** en précise les conditions d'application, notamment la durée du bénéfice de l'exonération et la prescription par une simple ordonnance sur la base de référentiels établis par la HAS ou l'Institut national pour le cancer (INCA).

- L'**article 45** a pour objet de mettre en place un dispositif de maîtrise médicalisée des dépenses de transports prescrites par les établissements de santé et de proposer une nouvelle rédaction des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 relatives à l'expérimentation de nouvelles modalités d'organisation et de régulation des transports hospitaliers. Il prévoit notamment la fixation par l'Etat d'un taux prévisionnel d'évolution des dépenses de transports remboursées sur l'enveloppe de soins de ville.

Le **décret n° 2011-305 du 21 mars 2011**, publié au journal officiel du 23 mars et relatif à la régulation des dépenses de transports résultant de prescriptions médicales effectuées dans les établissements de santé et remboursés sur l'enveloppe des soins de ville, précise les objectifs ainsi que les modalités d'élaboration et de conclusion des contrats d'amélioration de la qualité et de l'organisation des soins signés entre les ARS et les établissements qui ne respectent pas le taux d'évolution fixé nationalement. Ce décret fixe également la procédure et les modalités de sanction en cas de refus de signer le contrat ou de non-respect de celui-ci et, réciproquement, les modalités de reversement d'une fraction des économies réalisées lorsque celles-ci dépassent les engagements prévus au contrat.

En outre, l'**arrêté du 28 mars 2011**, publié au journal officiel du 31 mars, fixe à 3 % le taux d'évolution des dépenses de transports susmentionné, pour la période allant du 1^{er} avril au 31 décembre 2011.

La mise en œuvre de cette mesure était attendue par la commission, d'une part, en raison de la croissance des dépenses de transport sanitaire, d'autre part, dans le souci d'une meilleure transparence dans les sous-objectifs de l'Ondam et les interactions qui peuvent exister entre eux.

Par ailleurs, le II de l'article 45 de cette loi proposait une nouvelle rédaction de l'article 64 de la loi de financement de la sécurité sociale pour

2008 qui autorisait des expérimentations permettant de transférer à des établissements de santé antérieurement « sous dotation globale » - c'est-à-dire essentiellement des établissements publics ou des établissements privés participant au service public hospitalier - la gestion des transports prescrits par les professionnels de santé exerçant dans l'établissement. Les tentatives de mise en œuvre de l'expérimentation dans sa première rédaction ont en effet révélé la complexité technique du dispositif et elle a en conséquence été abandonnée et remplacée par une nouvelle formulation. Il ne semble pas que cette dernière soit plus aisée à développer, puisque l'arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale censé fixer le cahier des charges de sa mise en œuvre n'a toujours pas été publié, un an et demi après le début supposé de l'expérimentation.

- Sur le modèle de l'article 45, l'**article 47** de cette loi prévoit la fixation, par l'Etat, d'un taux prévisionnel d'évolution des dépenses de médicaments remboursées sur l'enveloppe de soins de ville, prescrits par les professionnels de santé exerçant au sein des établissements publics de santé. Lorsque l'ARS constate que les dépenses de médicaments occasionnées par les prescriptions des médecins exerçant leur activité au sein d'un établissement de santé ont connu une progression supérieure à ce taux, elle peut proposer de conclure avec l'établissement de santé et l'organisme local d'assurance maladie un contrat d'amélioration de la qualité et de l'organisation des soins portant sur les médicaments, d'une durée de trois ans.

L'arrêté du 12 octobre 2010, publié au journal officiel du 29 octobre 2010, a fixé à 6 % le taux d'évolution pour 2010.

Par la suite, l'article 72 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a modifié le mécanisme adopté par la loi de financement pour 2010 et le **décret n° 2011-453 du 22 avril 2011**, publié au journal officiel du 24 avril et relatif à la régulation des dépenses de médicaments et de la liste des produits et prestations résultant de prescriptions médicales effectuées dans les établissements de santé et remboursées sur l'enveloppe de soins de ville, permet finalement la mise en œuvre de cette mesure de contrôle. **L'arrêté du 26 avril 2011**, publié au journal officiel du 27 avril, fixe à nouveau un taux d'évolution de 6 % pour l'année 2011.

- L'**article 48** prévoit que, pour les hôpitaux locaux, la part des frais d'hospitalisation, des actes et consultations externes prise en charge par l'assurance maladie est incluse dans la dotation annuelle de financement. En l'absence de décret envisagé par cet article pour anticiper la date limite de cette dérogation, le passage à un financement de droit commun aura lieu, sauf changement législatif, le 1^{er} janvier 2012.

- Le **décret n° 2011-698 du 20 juin 2011** relatif au régime d'assurance invalidité-décès des avocats non salariés et des conjoints collaborateurs et pris en application de l'**article 62** de cette loi, prévoit les conditions d'affiliation des conjoints collaborateurs au régime d'assurance invalidité-décès des avocats et permet leur adaptation à la situation des

conjointes collaborateurs qui pourront choisir le niveau de leurs prestations en fonction du niveau de leurs ressources.

- Le **décret n° 2010-640 du 9 juin 2010** relatif au prêt à l'amélioration à l'habitat (PAH) précise les conditions d'application de **l'article 79** de la loi qui a ouvert le bénéfice du dispositif aux assistants maternels.

D'un montant de 10 000 euros maximum, les PAH peuvent être accordés aux assistants maternels ayant la qualité de propriétaires, de locataires ou d'occupants de bonne foi des locaux qu'ils habitent. Les prêts doivent être destinés à permettre l'exécution de travaux visant à améliorer l'accueil, la santé ou la sécurité des enfants gardés au domicile de l'assistant ou à faciliter l'obtention, le renouvellement ou l'extension de l'agrément des assistants maternels.

Or, les PAH ne sont pas ouverts aux assistants maternels travaillant en maison d'assistants maternels, sauf lorsque la maison est également le domicile de l'un d'entre eux (ce qui est très rarement le cas).

Jugeant cette situation inacceptable, votre commission avait annoncé son intention de déposer un amendement à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

- **L'article 87** est devenu applicable avec le **décret en Conseil d'Etat n° 2010-1227 du 19 octobre 2010** relatif aux pénalités financières prévues à l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale qui a notamment déterminé les délais de recours gracieux contre une décision de pénalité financière prononcée en cas de fraude à la sécurité sociale.

- Plusieurs mesures sont venues compléter les textes pris en 2010 pour assurer l'application du contrôle, à titre expérimental, des arrêts maladie des fonctionnaires institué par **l'article 91** de la loi : **décret n° 2010-1176 du 5 octobre 2010** fixant les conditions et les modalités de remboursement des frais de transport des fonctionnaires de l'Etat soumis au contrôle des caisses primaires d'assurance maladie et **décret en Conseil d'Etat n° 2011-1359 du 25 octobre 2011** portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif au contrôle à titre expérimental des congés de maladie des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux. Ce dernier s'ajoute au **décret n° 2010-1095** pris le **17 septembre 2010** pour les fonctionnaires de l'Etat.

Des dispositions demeurent inapplicables :

- **L'article 40** complète le second alinéa de l'article L. 162-1-18 du code de la sécurité sociale, inséré par l'article 55 de la loi HPST et qui ouvre aux jeunes de seize à vingt-cinq ans le droit à une consultation annuelle de prévention en dispense d'avance de frais.

Aux termes de cet alinéa, un décret devait fixer « *le contenu, les modalités et les conditions de la mise en œuvre de la visite* ». Une de ces conditions pouvait être la réalisation d'une expérimentation : **les dispositions**

relatives à cette expérimentation, non encadrée dans le temps, ont été annulées par le Conseil constitutionnel.

L'article 40 de la LFSS pour 2010 est donc venu préciser que l'expérimentation pourrait se dérouler sur « *une période limitée à deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010* » - soit avant la fin décembre 2011.

Un projet de décret aurait été élaboré, mais il n'a pas abouti.

En conséquence, on doit considérer que **les dispositions de l'article 40 de la LFSS pour 2010 sont devenues caduques.**

En revanche, le **Gouvernement reste tenu d'appliquer les dispositions résultant de l'article 55 de la loi HPST** et donc de prendre un décret fixant « *le contenu, les modalités et les conditions de mise en œuvre* » de la consultation annuelle de prévention.

• **L'article 45 II**

Ce paragraphe proposait une nouvelle rédaction de l'article 64 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, lequel tendait à autoriser des expérimentations permettant de transférer à des établissements de santé la gestion des transports sanitaires prescrits par les médecins exerçant dans ces établissements, afin notamment de pouvoir transférer le financement de ces dépenses de l'enveloppe des soins de ville à celle de l'Ondam hospitalier.

Cette expérimentation s'étant révélée techniquement impossible à mettre en œuvre, l'article 45 II propose un autre dispositif privilégiant la mise en place de transports partagés et reposant sur la création, par conventions entre établissements et transporteurs, de centres de régulation.

L'expérimentation doit se dérouler sur une période maximale de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2010, un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale devant fixer le cahier des charges de sa mise en œuvre et de son évaluation.

La commission avait douté que cette nouvelle expérimentation soit techniquement plus facile à mettre en œuvre que la précédente. De fait, **les rédactions ne sont pas très avancées.** Cela pourrait tenir notamment au fait que les transporteurs, la sécurité sociale et les établissements n'ont probablement pas la même conception de l'optimisation des transports sanitaires.

En attendant, l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (Anap) a lancé à la fin de novembre un vaste projet « transports sanitaires » dont un volet serait centré sur l'étude des approches et expériences territoriales en matière d'organisation des transports sanitaires.

Le ministère de la santé espérerait pouvoir lancer l'expérimentation sur la base des résultats de cette étude.

La parution de l'arrêté ne semble donc pas imminente.

Enfin, concernant les rapports attendus, l'**article 15** prévoyait le dépôt d'un **rapport** sur la situation des régimes de retraite supplémentaire dits régimes de « retraite chapeau ». Celui-ci a été remis au Parlement au cours de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

• Loi n° 2010-209 du 2 mars 2010 visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie

Cette loi vise à créer une allocation d'accompagnement d'un proche en fin de vie et à réformer le congé de solidarité familiale.

Profondément modifiée par le Sénat, notamment pour élargir les conditions d'exercice du droit au congé et améliorer la protection sociale de ses bénéficiaires, cette loi est mise en application, depuis la publication du **décret n° 2011-50 du 11 janvier 2011** relatif au service de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie et au congé de solidarité familiale, pour les personnes qui ne sont ni fonctionnaires ni contractuels de droit public.

En revanche, la loi n'est toujours pas applicable pour ces deux catégories. Les projets de textes réglementaires sont en phase de consultation et la dernière devrait avoir lieu début janvier 2012 : le décret relatif aux trois fonctions publiques et le décret en Conseil d'Etat concernant les agents non titulaires devraient être publiés aussitôt après.

Sur le fond, le **décret** du 11 janvier 2011, dont les dispositions seront globalement reprises pour les fonctionnaires et contractuels de droit public, est **restrictif** par rapport aux débats parlementaires **en ce qui concerne la date de début du droit à l'allocation** : l'article L. 168-1 prévoit qu'une allocation est versée aux personnes qui accompagnent un proche à domicile et qui suspendent ou réduisent leur activité professionnelle, sous une forme ou sous une autre ; l'article D. 168-5, résultant du décret d'application, précise que **l'allocation est due à compter de la date de réception de la demande par la sécurité sociale, dès lors que les conditions sont réunies à cette date.**

En conséquence, alors que les circonstances ne prêtent évidemment pas aux démarches administratives, les accompagnants ne sont pas éligibles à l'allocation dès le moment où ils s'arrêtent de travailler mais lorsqu'ils déposent leur demande ; cette différence peut se révéler sensible dans ces périodes difficiles. En outre, ils ne peuvent pas faire une demande après le décès de la personne en fin de vie.

De ce fait, le droit à l'allocation a été restreint par le décret d'application.

Par ailleurs, l'article 7 de la loi prévoit la remise par le Gouvernement aux commissions parlementaires compétentes d'un rapport devant à la fois faire état de la mise en œuvre du versement de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie et établir un état des lieux de

l'application de la politique de développement des soins palliatifs à domicile. La remise de ce rapport, prévue au 31 décembre de chaque année, n'a encore jamais eu lieu.

• 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

Votre commission rappelle que, **contrairement à ce qui peut être affirmé par certains conseils généraux, la création et le fonctionnement des maisons d'assistants maternels ne nécessitent aucun décret d'application.**

En revanche, trois dispositions annexes de la loi, qui sont sans rapport avec les maisons d'assistants maternels, requièrent chacune une mesure d'application.

Un **premier décret** doit fixer le montant minimum de l'indemnité de licenciement de l'assistant maternel ou de l'assistant familial lorsque le licenciement est prononcé pour inaptitude professionnelle consécutive à un accident de travail ou à une maladie professionnelle.

Un **deuxième** doit établir les « seules conditions exigibles », en matière de sécurité et de santé des mineurs, par les services de protection maternelle et infantile des départements pour la délivrance de l'autorisation d'ouverture des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE).

Un **troisième décret**, pris celui-ci en Conseil d'Etat, doit porter approbation d'un référentiel national des critères d'agrément des assistants maternels.

La publication de ces décrets, annoncée initialement pour le premier semestre de l'année 2011, a été reportée.

• Loi n° 2010-729 du 30 juin 2010 tendant à suspendre la commercialisation de biberons produits à base de bisphénol A

Cette loi vise à suspendre la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux de biberons produits à base de bisphénol A jusqu'à l'adoption, par l'agence française de sécurité sanitaire des aliments, d'un avis motivé autorisant à nouveau ces opérations.

D'application directe et immédiate, elle ne nécessite pas de mesures réglementaires d'application.

En revanche, l'article 2 de la loi prévoyait la remise au Parlement d'un **rapport** présentant les mesures déjà prises et celles envisagées pour diminuer l'exposition humaine aux perturbateurs endocriniens. Ce document de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale devait être transmis au Parlement par le Gouvernement dans les deux mois suivant la publication de la loi, ce qui n'a pas été fait. Il ne semble pas néanmoins que cette demande soit restée lettre morte puisqu'un **rapport d'étape** a été publié le 1^{er} février 2011. La publication définitive prévue au cours du second

semestre 2011 a pris un retard assez compréhensible au vu de la complexité et des enjeux du sujet.

Le tableau ci-après retrace, pour chacune des lois promulguées en 2009-2010, les mesures d'application prévues et celles prises au 31 décembre 2011.

Lois	Urgence	Rapporteurs	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application	<i>Pour mémoire, taux de mise en application au 1^{er} octobre 2010</i>
Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie	OUI	Jean-Claude Carle	31	27	87 %	59 %
Loi n° 2009-1646 de financement de la sécurité sociale pour 2010 du 24 décembre 2009	OUI	Gérard Dériot, Sylvie Desmarescaux, André Lardeux, Dominique Leclerc, Alain Vasselle	45	34	76 %	22 %
Loi n° 2010-209 visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie du 2 mars 2010	NON	Gilbert Barbier	13	13	100 %	0 %
Loi n° 2010-499 visant à garantir de justes conditions de rémunération aux salariés concernés par une procédure de reclassement du 18 mai 2010	NON	Jean-Marie Vanlerenberghe		LOI D'APPLICATION DIRECTE		
Loi n° 2010-625 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels du 9 mai 2010	NON	André Lardeux	3	0	0 %	0 %
Loi n° 2010-729 tendant à suspendre la commercialisation de biberons produits à base de bisphénol A du 30 juin 2010	NON	Gérard Dériot		LOI D'APPLICATION DIRECTE		

Taux de mise en application de l'année	80 %	30 %
---	-------------	-------------

C. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2008-2009

• Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

Cette loi vise à réformer le système des minima sociaux et les politiques d'insertion, dans le but de favoriser le retour à l'activité des personnes les plus éloignées de l'emploi et d'améliorer le pouvoir d'achat des travailleurs pauvres.

Elle se compose de **trois volets** : le premier prévoit la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) et la réforme des droits connexes nationaux (CMU-c, avantages fiscaux) et locaux (articles 1^{er} à 14) ; le second réorganise la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et simplifie les différents régimes de contrats aidés, grâce à la création d'un contrat unique d'insertion (articles 15 à 27) ; enfin, le dernier prévoit des dispositions transitoires et précise le calendrier d'application de la loi (articles 28 à 32).

1. Généralisation du revenu de solidarité active et réforme des droits connexes

En ce qui concerne la généralisation du RSA, **sa mise en place s'est faite sans retard, au 1^{er} juin 2009, conformément à la date prévue par la loi.** Ainsi, **l'ensemble des articles de ce premier volet sont applicables**

S'agissant des rapports, quatre sur cinq ont été remis :

- **le rapport** prévu à **l'article 2**, relatif au bilan des expérimentations du RSA dans les départements habilités, a été transmis au Parlement le 28 mai 2009, dans les délais prescrits, soit avant le 1^{er} juin 2009 ;

- **le rapport** prévu à **l'article 9** présentant l'échéancier de conception et de déploiement du service informatisé de déclaration sociale nominative a été remis le 29 octobre 2009, soit avant l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, respectant ainsi l'échéance prévue.

Trois rapports du Gouvernement devaient également être transmis au Parlement avant le 1^{er} juin 2010, soit un an après la mise en place du RSA :

- le premier, requis à **l'article 1^{er}**, sur les conditions de réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté, ainsi que sur les mesures et les moyens financiers mis en œuvre pour y satisfaire, a été transmis le 17 octobre 2009²¹ ;

- le deuxième, à **l'article 3**, devant faire état de la mise en œuvre du RSA, du produit des nouvelles contributions créées pour abonder le FNSA et des conditions de l'équilibre du fonds. Un rapport intermédiaire de suivi de la mise en œuvre du RSA, réalisé par le comité d'évaluation du RSA, a été

²¹ *Rapport au Parlement - Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans*
http://www.rsa.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_au_Parlement_v10_version_definitive.pdf

communiqué le 22 décembre 2009²² et complété par un second rapport à la fin de 2010²³. **Le rapport final a été présenté en décembre 2011²⁴** ;

- le troisième, prévu à l'**article 5**, sur la situation des jeunes non-étudiants, âgés de moins de vingt-cinq ans, au regard de l'insertion sociale et professionnelle, de l'accès au service public de l'emploi et des sommes qu'ils perçoivent au titre de la prime pour l'emploi et du revenu de solidarité active (**non paru**).

2. Réforme des politiques d'insertion et création d'un contrat unique d'insertion

Les dispositions du deuxième volet (articles 15 à 27) réaffirment la compétence des départements en matière d'insertion au travers du programme départemental d'insertion (PDI), chargé désormais de définir la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, le pacte territorial d'insertion, devant faciliter la mise en commun des moyens.

Il est par ailleurs prévu d'instituer un contrat unique d'insertion (CUI) en remplacement des multiples formes de contrats aidés existants et de favoriser la prise en compte des personnes handicapées effectuant des stages ou exerçant à temps partiel dans les entreprises assujetties à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

Sur les treize articles de cette deuxième partie, tous sont désormais entrés en application :

- les articles 15, 16, 20, 24 et 25 sont d'application directe ;
- les articles 17, 18, 26 et 27 ont fait l'objet d'un texte réglementaire dès 2009 ;

- l'article 19 peut également être considéré comme applicable, même si aucun décret n'a été pris depuis la promulgation de la loi. Mais ses modalités d'application sont précisées dans un **décret antérieur, en date du 7 mars 2008²⁵**. Toutefois, il convient de signaler que si la durée minimale de mise à disposition des salariés par les associations intermédiaires est fixée, sans équivoque, par ce décret, à seize heures, il n'en n'est pas de même s'agissant de la durée maximale. En effet, le décret précité l'avait fixée à 280 heures alors que le texte prévoit que « dans l'attente du décret » requis par la loi, la durée maximale de mise à disposition peut atteindre 480 heures. Ces **dispositions contradictoires** risquent, à n'en pas douter, de créer des difficultés, voire des conflits, d'interprétation. Il serait donc souhaitable que le décret prévu par la loi confirme, *a posteriori*, l'intention manifeste du

²² Comité d'évaluation du RSA- Rapport intermédiaire décembre 2009.

http://www.rsa.gouv.fr/IMG/pdf/RSA_rapport_interimaire_09.pdf

²³ Comité d'évaluation du RSA – Rapport intermédiaire décembre 2010.

http://www.rsa.gouv.fr/IMG/pdf/comite_evaluation_rsa_rapport_intermediaire.pdf

²⁴ Comité d'évaluation du RSA – Rapport final décembre 2011.

http://www.rsa.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_RSA_15dec2011_vf.pdf

²⁵ Décret n° 2008-244 du 7 mars 2008, et en particulier l'article R. 5132-18 du code du travail.

législateur d'étendre la durée maximale de mise à disposition des salariés par les associations intermédiaires de 280 à 480 heures ;

- enfin, les **articles 21, 22 et 23** relatifs à la simplification du régime des contrats aidés et à la création d'un contrat unique d'insertion sont également désormais **applicables**, grâce à la publication, dans les temps, **du décret n° 2009-1442 du 25 novembre 2009 relatif au contrat unique d'insertion**. Celui-ci devait être complété à l'**article 22** par un décret relatif aux modalités de mise en œuvre des périodes d'immersion dans le cadre des contrats conclus par les structures de l'insertion par l'activité économique, des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et des contrats d'avenir (CA). Le **décret n° 2009-390 du 7 avril 2009** y pourvoit. Il a même été complété par un **décret n° 2010-94**, non prévu, en date du **22 janvier 2010**, relatif aux modalités de mise en œuvre des périodes d'immersion dans le cadre des CAE. On peut regretter en revanche que les arrêtés relatifs au modèle de convention individuelle de CUI et d'annexe à la convention annuelle d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du contrat d'insertion ne soient parus que le 4 janvier 2010. La loi prévoyait en effet que la mise en application de ces dispositions intervienne à compter du 1^{er} janvier 2010.

3. Extension du RSA aux jeunes

Introduite par l'article 135 de la loi de finances pour 2010, l'ouverture du RSA aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans a été mise en œuvre par **le décret n° 2010-961 du 25 août 2010**. Ce texte permet, depuis le 1^{er} septembre 2010, d'accorder à un jeune inséré dans la vie active et âgé de moins de vingt-cinq ans de bénéficier du RSA, à condition qu'il ait exercé une activité professionnelle antérieure équivalant à deux ans d'activité à temps plein sur une période de trois ans précédant la date de la demande.

Contrairement au dispositif de droit commun, qui prévoit un partage de financement du RSA entre les départements et l'Etat *via* le fonds national des solidarités actives (FNSA), l'intégralité du RSA versé aux jeunes est prise en charge par ce fonds.

4. Mise en œuvre du RSA dans les départements et collectivités d'outre-mer

Après son application en France métropolitaine et son extension aux jeunes, **le RSA est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011 dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon**. Prévues par l'article 29 de la loi du 1^{er} décembre 2008, et instaurées par **l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010**, l'allocation, qui se substitue au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API), est servie dans les conditions identiques à celles de la métropole.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le RSA est également applicable à Mayotte, comme convenu dans le pacte de départementalisation.

• **Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail**

L'article 27 de la loi en faveur des revenus du travail vise à inciter les partenaires sociaux à négocier, au niveau des branches, des grilles salariales prévoyant un salaire minimum conventionnel au moins égal au Smic.

Il prévoit une sanction pour les branches qui n'auraient pas porté leur salaire minimum au moins à ce niveau : les entreprises de la branche seraient soumises à des modalités de calcul moins avantageuses de l'allègement de charges sur les bas salaires.

Le Sénat a cependant adopté, à cet article, un amendement qui soumet l'application de cette sanction à une condition : le nouveau mode de calcul de l'allègement s'applique, à compter d'une date fixée par décret, sauf si le nombre de branches qui ont un minimum salarial inférieur au Smic diminue, dans l'intervalle, d'au moins 50 %. Cette condition visait à inciter les branches professionnelles à négocier avant que les entreprises ne subissent, éventuellement, une sanction financière.

La loi prévoit que le décret fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 27 devait être pris avant le 1^{er} janvier 2011. Ce délai a été respecté puisque le **décret n° 2010-1777**, portant diverses dispositions relatives à l'application de l'article 27 de la loi en faveur des revenus du travail, date du **31 décembre 2010**.

Le décret fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 27 au 1^{er} janvier 2013. Il précise ensuite que l'article ne s'applique pas si le nombre de branches ayant un salaire minimum inférieur au Smic diminue d'au moins 50 % sur la période 2010-2011.

Depuis la publication de ce décret, la loi en faveur des revenus du travail est intégralement mise en application.

• **Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 (loi de financement de la sécurité sociale pour 2009)**

Trois ans après la promulgation de la loi, 84 % des mesures d'application prévues ont été prises. Trois des neuf rapports attendus ont été déposés. Sont à signaler cette année quelques modifications.

- L'**article 45** a prévu qu'un arrêté devra fixer le montant de la participation des régimes obligatoires d'assurance maladie au GIP chargé du développement des systèmes d'information de santé partagés.

L'article 126 de la loi HPST du 21 juillet 2009 a codifié une disposition identique à l'article L. 1111-24 du code de la santé publique.

En application de cette dernière disposition, un **arrêté du 13 août 2010** a fixé à 21 millions d'euros la dotation pour 2010 de la Cnam pour l'agence des systèmes d'information partagés de santé, au titre de l'ensemble des régimes d'assurance maladie obligatoires.

S'agissant de l'article 51-I (article L. 165-1-1 du code de la sécurité sociale), il prévoyait la prise en charge, à titre dérogatoire et pour une durée limitée, des dispositifs médicaux innovants au travers d'un forfait global incluant le prix de l'acte et celui du dispositif, fixé par arrêté pris après avis de la HAS pour chaque dispositif.

Il faut noter que l'article L. 165-1-1 du code de la sécurité sociale a été modifié par l'article 5-XI de la loi HPST, qui disposait notamment qu'à compter du 1^{er} mars 2010, ces dispositifs ne devaient plus être pris en charge « *au sein de la dotation prévue à l'article L. 162-22-13* » (Migac) mais relever de « *l'objectif de dépenses mentionnées à l'article L. 162-22-9* » (Ondam hospitalier).

Cette disposition doit être considérée comme applicable : elle a été ou sera appliquée si des arrêtés ont été ou seront pris sur son fondement (en effet, **les arrêtés prévus correspondent à des mesures individuelles d'application du texte** et non à des dispositions réglementaires nécessaires à son application).

Le I de l'article 54-II (article 33 de la LFSS pour 2004) repoussait du 31 décembre 2008 du 1^{er} juillet 2011 l'application aux établissements de santé publics et privés à but non lucratif de la facturation directe à l'assurance maladie (ou Fides, facturation individuelle des établissements de santé). Cette échéance a été à nouveau reportée jusqu'au 1^{er} janvier 2013 par l'article 64 de la LFSS pour 2011.

Le processus a été lancé dans le courant de l'année 2010 et un arrêté du 24 décembre 2010, publié au 13 janvier 2011, a fixé la liste des 55 établissements de santé volontaires à l'expérimentation.

Le II prévoyait une expérimentation de la facturation directe dont un décret devait définir les conditions de mise en œuvre (la durée de l'expérimentation n'était pas limitée dans le temps mais on peut raisonnablement penser qu'elle devait s'achever au plus tard à la date d'application de la facturation directe...).

Ce décret prévu a finalement été publié au JO du 1^{er} octobre 2011 : **décret n° 2011-1217 du 29 septembre 2011 relatif à l'expérimentation de la facturation individuelle des établissements de santé publics et privés visés aux b et c de l'article L. 162-22-6 du code de la sécurité sociale.**

Il définit la « caisse de paiement unique » qui paiera les factures pour le compte de l'ensemble des régimes d'assurance maladie dans la circonscription où est implanté l'établissement de santé par référence à l'article L. 174-2 du code de la sécurité sociale (qui définit la « caisse-pivot »). Celle-ci recevra et paiera les factures après contrôle de la « caisse gestionnaire » dont relève l'assuré qui aura bénéficié des prestations. Le décret définit aussi les procédures de paiement, de régularisation des factures impayées pour les établissements publics de santé et d'avances mensuelles versées aux établissements.

Un arrêté est cependant encore nécessaire pour définir les établissements de santé participant à l'expérimentation, les prestations concernées et le calendrier de l'expérimentation (article 11 du décret) : c'est **l'arrêté du 7 novembre 2011** (JO du 6 décembre 2011) ; il concerne deux établissements, le centre hospitalier de Beauvais et l'institut Sainte Catherine, situé dans le Vaucluse. D'autres arrêtés sont nécessaires pour lancer concrètement l'expérimentation dans les autres établissements volontaires au fur et à mesure du déploiement du projet.

• **L'article 80** a prévu la définition par décret des modalités d'application de la mise sous condition de revenu du minimum contributif. **Deux décrets, n° 2011-270 du 14 mars 2011 et n° 2011-772 du 28 juin 2011**, ont procédé à la détermination des conditions d'attribution du minimum contributif, le premier dans le cas général, le second lorsque l'assuré est susceptible de bénéficier du minimum contributif dans plusieurs régimes.

Pour ce qui concerne la partie famille, ce texte nécessite deux mesures d'application, dont une seule est en vigueur à ce jour.

Le **décret n° 2009-908** a défini les critères de majoration du complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) en cas de garde de l'enfant en horaires atypiques, prévue à l'article 107. La majoration est réservée aux parents qui travaillent sur « *les périodes comprises entre vingt-deux heures et six heures ainsi que sur celles intervenant un dimanche ou un jour férié* ». Elle permettra de mieux aider les parents qui éprouvent des difficultés à faire garder leurs enfants en raison d'horaires de travail décalés, et rendra ainsi moins problématique la conciliation entre leur vie familiale et leur vie professionnelle.

En revanche, **le décret prévu à l'article 106**, qui doit instituer un taux de salaire horaire maximum ouvrant droit à la prise en charge intégrale par la Paje des cotisations sociales d'une assistante maternelle n'a pas été publié. La commission des affaires sociales du Sénat avait proposé d'instituer ce taux horaire maximum pour mettre fin à une fraude généralisée et tolérée concernant la déclaration par les parents des horaires de travail des assistantes maternelles qu'ils emploient. Il est donc particulièrement **regrettable que le décret ne soit pas paru, alors même que le Gouvernement fait régulièrement état de sa volonté de lutter contre la fraude.**

Il est également à noter que le **rapport relatif à l'impact de la Paje**, prévu à l'article 108, qui devait être remis au Parlement avant le dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, n'a **toujours pas été transmis.**

• **Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires**

Titre I - Modernisation des établissements de santé

Chapitre I - Missions des établissements de santé

L'article 1^{er}, qui modifiait ou créait une quinzaine d'articles du code de la santé publique, a redéfini les missions des établissements de santé et les missions de service public - désormais susceptibles d'être confiées aux établissements tant publics que privés : **l'application concrète de cette définition matérielle, et non plus organique, du service public semble présenter quelques difficultés.** La loi issue de la proposition de loi dite « Fourcade »²⁶ a tenté d'en contourner certaines, **pas toujours en parfaite cohérence avec les principes posés par la loi HPST.**

• **Article 1^{er}-II** (article L. 6111-2 du code de la santé publique)

Un décret (non prévu) a été pris pour l'application de l'article L. 6111-2 qui, tel qu'il a été réécrit par ce paragraphe, prévoit que les établissements de santé doivent mettre en place une politique d'amélioration continue de la qualité et de la sécurité des soins et de prévention des événements indésirables liés à leur activité.

Il s'agit du **décret n° 2010-1408 du 12 novembre 2010** relatif à la lutte contre les événements indésirables associés aux soins dans les établissements de santé.

Ce décret confie au représentant légal de l'établissement, après concertation avec le président de la commission médicale d'établissement (public) ou avec la commission médicale d'établissement (privé), l'organisation de la lutte contre ces événements indésirables et la définition des mesures prises en application des articles du code relatifs à la politique d'amélioration continue de la qualité et de la sécurité des soins.

Il prévoit aussi la constitution dans chaque établissement d'une « équipe opérationnelle d'hygiène » chargée d'assister la commission ou la conférence médicale d'établissement dans la définition et le suivi des mesures de lutte contre les infections nosocomiales.

• **Article 1^{er}-IV**

Ce paragraphe a réécrit trois articles du code de la santé publique (L. 6112-1, L. 6112-2 et L. 6112-3), désormais consacrés aux missions de service public des établissements de santé.

• **Ne sont toujours pas parus deux décrets d'application prévus,** relatifs, respectivement, aux conditions dans lesquelles les établissements de santé assurent les soins aux détenus (article L. 6112-1, 14°) et à celles de la

²⁶ 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.

participation du service de santé des armées aux missions de service public (article L. 6112-2, alinéa 4).

- Selon le rapport d'information de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi HPST²⁷, **le second de ces décrets ne paraîtra pas** : il ne serait en effet pas apparu nécessaire de modifier les dispositions relatives à la « participation du service de santé des armées au service public hospitalier », prévues aux articles R. 6112-1 à R. 6112-8 de la partie réglementaire du code.

- En revanche, **le premier serait « en préparation »**. En attendant, demeurent en vigueur, modifiées du reste par le **décret « de coordination » n° 2010-344 du 31 mars 2010**, les dispositions de la partie réglementaire du code relatives aux « soins dispensés en milieu pénitentiaire » (articles R. 6112-14 à R. 6112-27). Sur le fond, il paraît probable que cette mission de service public restera l'apanage des établissements publics de santé.

• Les mesures d'application non prévues

Comme l'avait indiqué à la commission, en mai 2010, le président Jean-Pierre Fourcade, le Gouvernement a envisagé puis abandonné l'idée de prendre un décret d'application de l'article L. 6112-1 détaillant les missions de service public des établissements de santé déjà définies à cet article.

Selon le rapport au Parlement du comité d'évaluation de la réforme de la gouvernance des établissements publics de santé qu'il a présidé (page 23), le Gouvernement aurait également envisagé de publier un décret d'application de l'article L. 6112-2 définissant « *une procédure de mise en concurrence pour l'attribution des missions de service public* ». Le comité est intervenu pour que ce projet ne soit pas publié et le rapport souligne que sa recommandation a été suivie. Deux éléments incitent cependant à douter que tel soit bien le cas :

- à la suite de l'adoption par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement, le texte définitivement adopté de la « proposition de loi Fourcade » comportait des dispositions (article 4-IV) introduisant dans l'article L. 6112-2 une procédure « *d'appel à candidatures* » dont il était précisé qu'elle pourrait déroger au code des marchés publics et aux dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Ces dispositions ont cependant été annulées par le Conseil constitutionnel ;

- selon les informations données par le rapport d'information précité de l'Assemblée nationale, le Gouvernement n'a pas souhaité préciser les modalités d'attribution des missions de service public par décret ni par circulaire, mais dans le guide méthodologique relatif au schéma régional

²⁷ Document Assemblée nationale n° 3265.

d'organisation des soins (Sros)²⁸. Ces modalités prévoiraient un inventaire préalable par les ARS des établissements assurant ces missions à la date de publication de la loi HPST et un examen de la façon dont elles sont exercées, « *en fonction de critères qualitatifs et le cas échéant financiers* ». Si elles estiment que ces établissements ne couvrent pas les besoins sur le plan qualitatif ou quantitatif, les ARS rechercheront d'autres opérateurs par appel à candidatures.

Il serait peut-être souhaitable de demander des précisions sur les conditions concrètes - et les critères - d'attribution des missions de service public aux établissements de santé (à noter que selon l'échéancier de Légifrance, un décret était bien prévu pour l'application de l'article L. 6112-2).

• **Article 1^{er}-XI**

Ce paragraphe a réécrit l'article L. 6161-9 du code de la santé publique (antérieurement relatif aux concessions hospitalières) pour autoriser les établissements privés à but non lucratif à recourir à des professionnels de santé pour la mise en œuvre de leurs missions de service public et de leurs activités de soins.

Ces professionnels doivent être rémunérés par l'établissement sur la base des honoraires conventionnés, minorés d'une redevance représentative des moyens mis à leur disposition, et dans le cadre d'un contrat fixant les conditions et modalités de leur participation et assurant le respect des garanties mentionnées à l'article L. 6112-3, c'est-à-dire celles, en particulier tarifaires, offertes aux patients accueillis dans le cadre des missions de service public.

Le décret d'application de cet article était très attendu. Il a été publié au JO du 30 mars 2011 : il s'agit du **décret n° 2011-344 du 28 mars 2011** relatif à la participation des professionnels libéraux aux missions de service public et aux activités de soins de certains établissements de santé privés.

Les dispositions de l'article 9 de la loi précitée du 10 août 2011 conduisent cependant à s'interroger sur les conditions d'application de l'article L. 6161-9.

Tenant largement compte du fait que la pratique des « contrats d'exercice libéral » avait précédé la loi HPST, et que ces contrats prévoyaient parfois des dépassements d'honoraires, cet article « valide » implicitement, d'une part, les contrats non conformes aux conditions tarifaires posées par l'article L. 6161-9 qui auront été conclus avant le 1^{er} janvier 2012 et repousse, d'autre part, au 10 août 2013 la date limite de leur mise en conformité avec les dispositions de ce même article.

²⁸ Ce document a été diffusé par une circulaire de la DGOS du 1^{er} août 2011.

L'adoption de l'article 9 de la loi du 10 août 2011 pose donc au moins trois questions :

- celle du **respect effectif des obligations tarifaires imposées aux structures de soins privées chargées d'une mission de service public et aux praticiens qui y exercent** par l'article L. 6112-3 du code de la santé publique ;

- celle du **respect par les Espic des conditions tarifaires prévues par l'article L. 6161-5 du code de la santé publique** (article 1^{er}-IX de la loi HPST) ;

- celle de la **volonté d'imposer les mêmes obligations à tous les établissements, quel que soit leur statut, qui seront investis de missions de service public** : en effet, aucun délai n'est prévu pour l'application des dispositions de l'article L. 6146-2 du code de la santé publique (article 13-II de la loi HPST²⁹) qui imposent que les contrats des professionnels libéraux participant aux missions de service public et aux activités de soins des établissements publics de santé assurent « *le respect des garanties mentionnées à l'article L. 6112-3 du présent code* ».

• **Article 3** (articles L. 5121-1, L.5126-2 et L. 5126-5-1 du code de la santé publique)

Cet article avait notamment pour objet de faciliter les conditions d'approvisionnement en médicaments des établissements de santé assurant des soins à domicile.

Les décrets nécessaires à son application sont **parus en octobre 2010** :

- **décret n° 2010-1228 du 19 octobre 2010** relatif aux conditions dans lesquelles certains établissements de santé peuvent faire appel à des pharmacies d'officine ou à la pharmacie à usage intérieur d'un autre établissement ;

- **décret n° 2010-1243 du 20 octobre 2010** relatif aux modalités selon lesquelles une pharmacie à usage intérieur d'un établissement de santé peut confier à un établissement pharmaceutique la réalisation de certaines préparations.

• **Article 4** (article L. 6125-2 du code de la santé publique)

Cet article protège l'usage de l'appellation d'établissements d'hospitalisation à domicile et sanctionne pénalement son usage indu.

Légifrance prévoit un décret d'application, qui n'est pas paru. Il devrait s'agir d'un décret qui définirait la HAD. Auquel cas il devrait être pris pour l'application de l'article L. 6122-1 du code de la santé publique, qui résulte essentiellement de l'ordonnance du 4 septembre 2003 et qui n'impose

²⁹ *Le décret d'application de l'article 13-II est paru le même jour que celui de l'article 1^{er}-XI.*

aucune définition de la HAD. Il serait en outre illogique, si la HAD est définie par un décret, que l'abus de cette appellation soit un délit.

• **Article 5**

Selon Légifrance, deux décrets parus depuis la fin septembre 2010 permettent de compléter les mesures d'application des dispositions variées de cet article :

- le **décret n° 2010-1325 du 5 novembre 2010** relatif à la conférence médicale d'établissement des établissements de santé privés et à diverses modifications du code de la santé publique permet effectivement d'appliquer les dispositions du **III** de l'article relatives aux modalités de consultation des conférences médicales des établissements privés.

Ce décret est le symétrique des dispositions ayant même objet du décret relatif aux commissions médicales des établissements publics paru en avril 2010 : il est à noter que ce dernier a été complété par le **décret n° 2011-117 du 27 janvier 2011** relatif à la composition des commissions médicales d'établissement des établissements publics de santé, qui a précisé que la commission médicale des CHU doit comprendre un représentant des pharmaciens hospitaliers. Le même texte a **prorogé une nouvelle fois, jusqu'au 1^{er} octobre 2011, les mandats des membres des CME**, retardant ainsi les élections professionnelles des praticiens hospitaliers ;

- le **décret n° 2010-1137 du 29 septembre 2010** « *portant dispositions relatives aux praticiens contractuels, aux assistants, ou praticiens attachés et aux médecins, pharmaciens et chirurgiens-dentistes recrutés dans les établissements publics de santé* » permettrait, entre autres, d'appliquer les dispositions de **l'article 5-VI** qui avaient pour objet d'encadrer les conditions dans lesquelles des praticiens contractuels peuvent être recrutés pour de courtes durées, afin de limiter le recours excessif et coûteux à des personnels intérimaires dans les établissements publics de santé.

Les dispositions correspondantes du décret sont sans doute celles qui, à son article 11, tendent à limiter le nombre de praticiens recrutés dans un établissement pour une durée inférieure à trois mois et à imposer la communication au directeur général de l'ARS d'un état semestriel, par structure et par discipline d'activité, des effectifs de praticiens contractuels recrutés pour moins de trois mois (article R. 6152-411 du code de la santé publique). L'avenir dira si ces dispositions permettent effectivement de lutter contre le phénomène dit du « mercenariat » dans les établissements publics de santé, ce qui supposerait qu'il soit désormais impossible d'assurer les remplacements de très courte durée en dehors du recrutement formel de praticiens contractuels.

- **Article 6** (article L. 6114-1 du code de la santé publique)

Cet article a modifié les dispositions relatives aux Cpom. Il est donc logique que **le décret n° 2010-1170 du 4 octobre 2010** « *relatif aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus avec les établissements de santé, les autres titulaires d'autorisation et certains services de santé* » ait modifié en conséquence les dispositions réglementaires relatives à ces contrats.

Ce décret permet en même temps l'application de l'article L. 1435-3, inséré dans le code par l'article **118** de la loi HPST, qui donne compétence aux ARS pour conclure les Cpom.

- **Article 7** (article L. 6152-5-1 du code de la santé publique)

Cet article a prévu une « clause de non-concurrence » permettant d'interdire aux praticiens hospitaliers démissionnaires ayant exercé plus de cinq ans dans le même établissement public d'ouvrir un cabinet privé ou d'exercer une activité ici rémunérée dans une structure privée « *où ils puissent rentrer en concurrence directe avec l'établissement public dont ils sont démissionnaires* ».

Le décret n° 2010-1141 du 29 septembre 2010 « *relatif aux personnels médicaux, pharmaceutiques et odontologiques hospitaliers* », qui modifie le statut des praticiens hospitaliers, est **censé, selon Légifrance, permettre l'application de cette disposition.**

Cela paraît tout à fait inexact. Cette assertion se fonde sans doute sur les dispositions du 1° de l'article 9 de ce décret qui réécrivent l'article R. 6125-49 du code de la santé publique, relatif à la définition des praticiens hospitaliers, notamment pour le compléter par un alinéa disposant que : « *Lorsque le praticien démissionnaire prévoit d'exercer une activité salariée ou à titre libéral, lui sont applicables les dispositions de l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et la réglementation prise pour son application.* »

Ces dispositions tendent en fait à appliquer - ou plus exactement à paraphraser - celles du 6° de la nouvelle rédaction de l'article L. 6152-4 du code de la santé publique résultant de l'article 19-III de la loi HPST (cf. infra), qui étendent aux praticiens hospitaliers les dispositions de l'article 87 de la « loi Sapin ».

Elles ont pour effet de permettre de consulter la commission de la déontologie créée par cet article en cas de démission d'un praticien hospitalier. Mais il n'entre nullement dans la mission de celle-ci d'apprécier le respect d'une obligation de non-concurrence.

Comme la commission de la déontologie le souligne elle-même dans son rapport d'activité 2010 (p. 38 et 39), lorsque le départ de praticiens hospitaliers vers des établissements privés est soumis à son contrôle, « *son rôle ne [peut] être que limité aux aspects déontologiques de ces situations* »,

c'est-à-dire à l'appréciation de leurs incidences éventuelles sur le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité du service public.

En fonction de ce critère, elle a donc pu être amenée, dans deux situations assez semblables de praticiens hospitaliers quittant l'hôpital public pour aller exercer dans un établissement privé voisin, à rendre le même jour (17 novembre 2010) des avis opposés, pour des motifs analysés dans le rapport d'activité précité.

Il convient par ailleurs de souligner que, **toujours en conséquence de l'extension aux praticiens hospitaliers de l'article 87 de la loi Sapin**, le même décret n° 2010-1141 (article 5-31°) **a abrogé les dispositions du code de la santé publique (article R. 6152-67) qui interdisaient aux praticiens hospitaliers placés en disponibilité pour convenance personnelle** « *d'ouvrir un cabinet privé ou d'exercer une activité rémunérée dans un établissement de santé privé à but lucratif, un laboratoire privé d'analyses de biologie médicale ou une officine de pharmacies situés dans le territoire de santé ou le secteur de l'établissement dans lequel il était précédemment affecté.* »³⁰

Certes, en application de l'article 27 de la loi Sapin, la commission de déontologie pourra être saisie, mais elle examinera, là encore, l'activité envisagée sous le seul angle du fonctionnement normal, de l'indépendance et de la neutralité du service public.

On doit donc considérer que, loin de permettre de leur imposer le respect d'une clause de non-concurrence, l'application aux praticiens hospitaliers de l'article 87 de la loi Sapin contribuera plutôt à « sanctuariser » davantage encore la liberté d'établissement, au détriment des établissements de santé publics.

Il importe donc que le Gouvernement prenne les mesures réglementaires nécessaires pour appliquer les dispositions issues de l'article 7 de la loi HPST conformément à la volonté du législateur, et pour rétablir l'interdiction aux praticiens hospitaliers en disponibilité pour convenance personnelle de concurrencer l'établissement où ils assuraient leurs fonctions.

Ce qui n'empêchera naturellement pas que la commission de la déontologie puisse parallèlement veiller, dans son champ de compétences, à la compatibilité des activités privées éventuellement exercées par des PH ou anciens PH avec les règles et principes dont elle doit assurer le respect.

Chapitre II - Statut et gouvernance des établissements de santé

• Article 8 (statut des établissements publics de santé)

Le seul décret d'application que prévoit cet article, pour l'application de l'article L. 6125-5-1 du code de la santé publique relatif aux fondations hospitalières, n'est pas paru.

³⁰ On observera que ces dispositions avaient directement inspiré la rédaction de celles issues de l'article 7 de la loi HPST.

Un projet de décret d'application avait été jugé contraire aux principes, de valeur législative, régissant les fondations reconnues d'utilité publique qui étaient applicables aux fondations hospitalières.

Pour tourner cette difficulté, la proposition de loi dite « Fourcade » proposait de déroger expressément à ces principes, ce qui n'allait pas sans inconvénients.

La commission s'y est opposée et a proposé par ailleurs, en deuxième lecture, de rapprocher le régime des fondations hospitalières, proches des fondations universitaires, de celui des fondations de coopération scientifique.

Le décret en Conseil d'Etat qui reste nécessaire pour déterminer les règles générales de fonctionnement des fondations hospitalières devra naturellement être conforme aux principes régissant les fondations d'utilité publique qui leur sont applicables.

• **Article 10**

Cet article a été appliqué pour l'essentiel par des décrets publiés avant la fin septembre 2010.

Le **décret précité n° 2010-1141** modifiant le statut des praticiens hospitaliers comporte des dispositions d'application de l'article L. 6143-7 (**article 10-I**) relatif aux pouvoirs des directeurs des établissements publics de santé.

• **Article 11** (nomination et gestion des personnels de direction des établissements publics)

Le **décret n° 2010-1138 du 29 septembre 2010** a modifié, en application des dispositions de cet article relatives aux directeurs des soins, le décret du 19 avril 2002 portant statut particulier du corps de directeur des soins de la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, il semblerait que les modifications apportées par l'article 11 de la loi HPST aux dispositions de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière demandent à être révisées ou complétées : en témoignent les nouvelles modifications des articles 3, 9-2 50-1 et 116 de cette loi, ainsi qu'**une mesure de validation législative**, qui avaient été prévues, à l'initiative du Gouvernement, à l'article 19 et aux I, II, IV, V, VI, VII et VIII de l'article 23 du texte définitivement adopté de la proposition de loi « Fourcade ». Des modifications de l'article L. 6143-7-2 du code de la santé publique (nomination et retrait d'emploi des directeurs) avaient également été prévues aux mêmes articles de ce texte.

Les conditions dans lesquelles ces amendements avaient été proposés et adoptés n'avaient pas toujours permis d'en apprécier le bien-fondé : elles ont également justifié **l'annulation par le Conseil constitutionnel** des dispositions correspondantes.

- **Article 19** (praticiens hospitaliers)

- **Article 19-I et II**

A été publié au J.O. du 18 octobre 2010, complété par **un arrêté**, le décret relatif aux « cliniciens hospitaliers » : c'est le **décret n° 2010-1218 du 14 octobre 2010** portant dispositions particulières relatives aux médecins, odontologistes et pharmaciens recrutés par contrat sur des emplois présentant une difficulté particulière à être pourvus.

Ce décret précise les modalités de recrutement, d'exercice, de rémunération, d'évaluation et de fin de contrat des cliniciens hospitaliers.

Conclu pour une durée de trois ans renouvelable une fois, le contrat de clinicien hospitalier ne peut excéder une durée de six ans et n'ouvre pas droit à la titularisation, contrairement au contrat de praticien contractuel : mais il faut rappeler, ce qui est une des originalités profondes de ce nouveau cadre d'emploi contractuel, que les praticiens hospitaliers titulaires peuvent être détachés sur ces emplois.

Le nombre, la nature et les spécialités des emplois pourvus dans un établissement par ces nouveaux contrats doivent être fixés par le Cpom.

La publication des postes de clinicien hospitalier sera assurée par le Centre national de gestion.

L'arrêté du 14 octobre 2010 fixant le montant et les modalités de versement de la rémunération des cliniciens hospitaliers précise que celle-ci comprend une part fixe et une part variable liée à la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs définis dans leur contrat.

La part fixe fait l'objet d'un versement mensuel, la part variable est versée mensuellement sous la forme d'un acompte : son montant est arrêté définitivement au terme d'une année de fonction « *ou au terme du contrat lorsque la durée de l'engagement restant à courir est inférieure à douze mois* », en fonction de l'évaluation réalisée. Ce qui signifie que la part variable ne sera versée dans sa totalité que si les objectifs ont été réalisés.

Le montant de la rémunération totale ne peut excéder le montant correspondant au dernier échelon de la grille PH (semble-t-il 7 500 euros mensuels environ) majoré de 65 %.

- **Article 19-III**

Les **décrets précités** n° 2010-1141 du 29 septembre 2010 modifiant le statut des praticiens hospitaliers et 2010-1137 du 29 décembre 2010 portant dispositions relatives aux praticiens contractuels **permettent l'application des mesures d'extension aux praticiens hospitaliers des dispositions :**

- de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires relatives au cumul d'un emploi public et de l'exercice accessoire d'autres activités privées ;

- de l'article 46-1 de la loi du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière permettant, pour un an ou plus, l'accomplissement du service à temps partiel pour reprendre ou créer une entreprise ;

- de l'article 87, déjà cité, de la loi Sapin du 29 janvier 1993 ;

- des articles L. 413-1 à L. 413-15 du code de la recherche, issus de la loi Allègre, permettant aux personnels de la recherche diverses activités de création d'entreprise ou de concours à une entreprise existante.

• **Article 19-VI**

N'est toujours pas paru le décret d'application de l'article L. 952-23 du code de l'éducation qui doit fixer le régime indemnitaire du personnel médical et scientifique enseignant et hospitalier des CHU.

Chapitre III - Favoriser les coopérations entre établissements de santé

• **Article 22** (communauté hospitalière de territoire - CHT)

Les mesures d'application du **I** de cet article (dispositions du chapitre relatif aux communautés hospitalières de territoire) ont été complétées par :

- le **décret n° 2010-1242 du 20 octobre 2010** « *relatif aux instances communes de représentation et de consultation du personnel et aux pôles de territoire dans le cadre des communautés hospitalières de territoire* ».

Les dispositions sur les pôles de territoire prévoient que la convention de CHT peut permettre de créer un pôle de territoire regroupant des pôles relevant de tout ou partie des établissements adhérant à la Convention sous l'autorité d'un chef de pôle unique ;

- le **décret n° 2011-206 du 23 février 2011** « *relatif aux comptes combinés des communautés hospitalières de territoire* ».

• **Article 23** (groupement de coopération sanitaire).

Cet article n'a pas reçu de nouvelles dispositions d'application depuis le décret de juillet 2010.

En ce qui concerne les dispositions du **I** de l'article (dispositions relatives aux GCS), on peut regretter que l'article 31 de la loi précitée du 10 août 2011 ait rétabli les dispositions prévoyant la liberté de choix de la nature juridique des GCS, ce qui aura inévitablement pour effet de privilégier le choix de la gestion privée, qui est celui de la facilité mais non celui des intérêts de leurs partenaires publics ni celui d'une gestion rigoureuse des apports publics aux GCS.

N'est toujours pas paru le décret d'application des dispositions du **III** de l'article, qui prévoient la transformation, dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi HPST (soit avant la fin juillet 2012), des syndicats interhospitaliers en CHT, en GCS ou en GIP.

Cette disposition risque donc de devenir caduque, mais il n'y aurait pas lieu de le regretter car **il n'y a aucune raison particulière de supprimer d'autorité les syndicats interhospitaliers.**

Titre II - Accès de tous à des soins de qualité

Titre III - Prévention et santé publique

Titre IV - Organisation territoriale du système de santé

Chapitre I^{er} - Création des ARS

• **Article 116** (motivation des avis des caisses nationales de sécurité sociale)

Est paru au JO du 12 juin 2011 le décret d'application des dispositions du I de cet article (article L. 200-3 du code de la sécurité sociale) : il s'agit du **décret n° 2011-657 du 10 juin 2011** relatif à la motivation des avis des conseils et conseils d'administration des caisses nationales et de l'agence centrale du régime général sur le projet de loi.

• **Article 118** (ARS)

Les nombreux textes d'application parus avant le 1^{er} octobre 2010 ont été complétés par :

- le **décret n° 2010-1170** déjà cité à l'**article 14** (application de l'article L. 1435-4 du code de la santé publique) ;

- le **décret n° 2011-70 du 19 janvier 2011** fixant les conditions de désignation des inspecteurs et contrôleurs des agences régionales de santé et relatif au contrôle des établissements et services médico-sociaux et de certains lieux de vie et d'accueil (article L. 1435-7 du code de la santé publique).

On rappellera par ailleurs, pour le regretter, que l'article 36 de la loi du 10 août 2011 a considérablement allégé, en raison de l'impossibilité alléguée de l'appliquer, le dispositif de consultation des collectivités territoriales et de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie sur le projet régional de santé, prévu à l'article L. 1434-3 du code de la santé publique.

Le tableau ci-après retrace, pour chacune des lois promulguées en 2008-2009, les mesures d'application prévues et celles prises au 31 décembre 2011.

Lois	Urgence	Rapporteurs	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application	<i>Pour mémoire, taux de mise en application au 1^{er} octobre 2010</i>
Loi n° 2008-1249 du 1 ^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion	OUI	Bernadette Dupont	39	39	100 %	100 %
Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail	OUI	Isabelle Debré	13	13	100 %	85 %
Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009	OUI (urgence de droit)	Alain Vasselle, Sylvie Desmarescaux, André Lardeux, Dominique Leclerc et Gérard Dériot	90	76	84 %	80 %
Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires	OUI	Alain Milon	193	149	77 %	55 %
Loi n° 2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires	NON	Isabelle Debré	1	1	100 %	100 %

Taux de mise en application de l'année	83 %	68 %
---	-------------	------

D. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2007-2008

Le tableau ci-après retrace, pour chacune des lois promulguées en 2007-2008, les mesures d'application prévues et celles prises au 31 décembre 2011 :

Lois	Urgence	Rapporteurs	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application	<i>Pour mémoire, taux de mise en application au 1^{er} octobre 2010</i>	
Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008	OUI (urgence de droit)	Alain Vasselle, André Lardeux, Dominique Leclerc et Gérard Dériot	50	46	92 %	92 %	
Loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail	NON	Catherine Procaccia	LOI D'APPLICATION DIRECTE				
Loi n° 2008-89 du 30 janvier 2008 relative à la mise en œuvre des dispositions communautaires concernant le statut de la société coopérative européenne et la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur	NON	Louis Souvet	2	2	100 %	100 %	
Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat	OUI	Nicolas About	3 ³¹	2	100 %	100 %	
Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi	OUI	Catherine Procaccia	7	7	100 %	100 %	
Loi n° 2008-337 du 15 avril 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-613 du 26 avril 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament	NON	Gilbert Barbier	3	3	100 %	100 %	
Loi n° 2008-350 du 16 avril 2008 relative à l'extension du chèque emploi associatif	NON	Sylvie Desmarescaux	LOI D'APPLICATION DIRECTE				
Loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité	NON	André Lardeux	LOI D'APPLICATION DIRECTE				
Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations	OUI	Muguette Dini	LOI D'APPLICATION DIRECTE				
Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail	OUI	Pierre Bernard-Reymond	1	1	100 %	100 %	
Loi n° 2008-758 du 1 ^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi	OUI	Dominique Leclerc	2	2	100 %	100 %	
Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail	OUI	Alain Gournac	11	11	100 %	100 %	

Taux de mise en application de l'année	95 %	95 %
---	-------------	-------------

³¹ Dont une devenue sans objet.

E. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2006-2007

• Loi n° 2006-1668 du 21 décembre 2006 portant création d'un ordre national des infirmiers

Ce texte vise à créer un ordre national des infirmiers sur le modèle des ordres médicaux et paramédicaux existants et à en organiser le fonctionnement et les modalités de financement. Sa mise en œuvre nécessitait la publication de neuf textes réglementaires dont huit pris.

L'ordre national des infirmiers a pu démarrer ses travaux au début de l'année 2009, plus de deux ans après l'adoption de la loi.

Par ailleurs, l'article 1^{er} de la loi (article L. 4312-1 du code de la santé publique) prévoyait qu'un code de déontologie, préparé par le conseil national de l'ordre, serait édicté sous la forme d'un décret en Conseil d'Etat. Les dispositions de ce code doivent concerner les droits et devoirs déontologiques et éthiques des infirmiers dans leurs rapports avec les membres de la profession, avec les patients et avec les membres des autres professions de la santé.

Dès son installation, au début 2009, le conseil national de l'ordre a constitué un groupe de travail sur cette question ; le conseil a approuvé un avant-projet le 8 décembre 2009. Soixante-deux départements et neuf régions y ont ensuite apporté leur contribution. Le projet de code de déontologie intégrant les amendements retenus à l'issue de cette consultation a été définitivement adopté par le conseil national lors de la session du 9 février 2010.

Il est très regrettable de constater que, presque deux ans après cette transmission, **cinq ans après la loi, le Gouvernement n'a toujours pas adopté le décret en Conseil d'Etat permettant au code de déontologie de la profession d'infirmier d'entrer en vigueur.**

• Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Cette loi institue un droit au logement opposable (Dalo) à compter du 1^{er} décembre 2008 au profit des personnes sans domicile ou ne disposant pas d'un logement décent et pérenne. Elle est assortie de plusieurs dispositions visant à rendre ce droit effectif : augmentation du nombre de logements sociaux et des centres d'hébergements, création d'un dispositif de garantie sociale contre les impayés de loyers, amélioration des conditions de versement de l'allocation logement notamment. Elle comporte également un second volet portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

En ce qui concerne le droit au logement opposable, la loi a prévu une mise en œuvre en plusieurs étapes : ouverture d'un recours amiable auprès de commissions départementales de médiation à partir du 1^{er} janvier 2008, ouverture d'un recours contentieux dès le 1^{er} décembre 2008 pour les personnes dans les situations les plus critiques, ouverture du recours

contentieux aux personnes dont la demande de logement social dépasse un délai « *anormalement long* » à compter du 1^{er} janvier 2012.

Aucune nouvelle mesure d'application n'est parue en 2011. **Deux articles restent aujourd'hui non mis en application :**

- l'article 29, qui prévoit les modalités de cession des baux à construction conclus dans le cadre du dispositif d'accession sociale à la propriété par portage foncier (« pass-foncier ») ; créé en décembre 2006 par une convention conclue entre l'Etat, l'Union d'économie sociale du logement (UESL) et la Caisse des dépôts et consignations, le « pass-foncier » a pris fin en décembre 2010 pour être remplacé en loi de finances 2011 par le prêt à taux zéro renforcé ; toujours codifié à l'article L. 313-26-1 du code de la construction et de l'habitation, l'article 29 ne fait donc l'objet d'aucune mesure d'application ;

- l'article 58, qui crée une aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine ; le décret en Conseil d'Etat devant définir « *les conditions de résidence, de logement, de ressources et de durée des séjours dans le pays d'origine posées pour le bénéfice de l'aide, ainsi que ses modalités de calcul et de versement* » n'a pas été pris ; le projet annuel de performances pour la mission « Immigration, asile et intégration » annexé au projet de loi de finances pour l'année 2012 précise que « *compte tenu d'importantes difficultés juridiques, ce dispositif n'a pu être mis en œuvre* »³².

En application de l'article 13 de la loi, le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a publié en décembre 2011 son **cinquième rapport annuel** intitulé « *Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo !* ».

L'article 25 prévoit que le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport évaluant le fonctionnement du système d'enregistrement départemental unique mentionné à l'article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce rapport doit notamment permettre de disposer d'un bilan chiffré des demandes de logement locatif social non satisfaites. **Aucun rapport n'est parvenu au Sénat en 2011.**

• **Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance**

Ce texte a pour objet d'améliorer le dispositif de protection de l'enfance en rendant le signalement plus efficace, en diversifiant les modes de prise en charge des enfants en danger en fonction de leurs besoins et en instituant une prévention plus précoce.

Les quarante articles de la loi nécessitent, pour leur mise en œuvre, la publication de **sept textes réglementaires, dont six ont été pris.**

³² *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, mission « Immigration, asile et intégration », p. 87.*

La seule précision réglementaire manquante concerne la définition du contenu, pour chacune des visites médicales prévues, de **l'examen médical de prévention et de dépistage.**

• **Loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs**

La loi qui nécessitait un seul décret d'application a été entièrement mise en application dès le mois de janvier 2008, soit cinq mois après sa promulgation.

Elle avait prévu **deux rapports** :

- le premier d'évaluation d'application de la loi : il devait être remis avant le 1^{er} octobre 2008 ; il a été, semble-t-il, élaboré en octobre mais n'a été transmis officiellement au Parlement que le **18 décembre 2008** ;

- le second devait faire un état des lieux de l'évolution du dialogue social dans les transports publics de voyageurs autres que les transports terrestres réguliers de voyageurs et devait être remis avant le 1^{er} mars 2008 ; il a été établi le **13 janvier 2010.**

Le tableau ci-après précise, pour chacune des lois promulguées en 2006-2007, les mesures d'application prévues et celles prises au 31 décembre 2011.

Lois	Urgence	Rapporteurs	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application	Pour mémoire, taux de mise en application au 1 ^{er} octobre 2010
Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007	OUI	Alain Vasselle, André Lardeux, Dominique Leclerc et Gérard Dériot	80	59	77 %	77 %
Loi n° 2006-1668 du 21 décembre 2006 portant création d'un ordre national des infirmiers	NON	Sylvie Desmarescaux	9	8	89 %	89 %
Loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social	OUI	Isabelle Debré	17	12	71 %	71 %

Lois	Urgence	Rapporteurs	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application	Pour mémoire, taux de mise en application au 1 ^{er} octobre 2010
Loi n° 2007-127 du 30 janvier 2007 ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique	NON	Alain Milon	14	2	14 %	14 %
Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social	OUI	Catherine Procaccia	LOI D'APPLICATION DIRECTE			
Loi n° 2007-131 du 31 janvier 2007 relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé	OUI	Marie-Thérèse Hermange	LOI D'APPLICATION DIRECTE			
Loi n° 2007-246 du 26 février 2007 relative aux modalités de dissolution de la mutuelle dénommée Société nationale "Les médaillés militaires"	NON	Janine Rozier	LOI D'APPLICATION DIRECTE			
Loi n° 2007-248 du 26 février 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament	OUI	Gilbert Barbier	16	2	13 %	13 %
Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale	OUI	Bernard Seillier	29 ³³	24	89 %	86 %
Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance	NON	André Lardeux	7	6	86 %	86 %
Loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur	NON	Francis Giraud	11	10	91 %	90 %

Taux de mise en application de l'année	68 %	67 %
---	-------------	-------------

Loi n° 2007-1224 du 21/08/2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs	OUI	Catherine Procaccia	1	1	100 %	100 %
--	-----	---------------------	---	---	-------	-------

³³ Dont deux devenues sans objet.

F. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2005-2006

Le tableau ci-après précise, pour chacune des lois promulguées en 2005-2006, les mesures d'application prévues et celles restant en attente au 31 décembre 2011.

Lois	Urgence	Rapporteurs	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application	Pour mémoire, taux de mise en application au 1 ^{er} octobre 2010
Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la Sécurité sociale pour 2006	OUI	Alain Vasselle, André Lardeux, Dominique Leclerc et Gérard Dériot	70	56	81 %	81 %
Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux	OUI	Bernard Seillier	14	14	100 %	100 %
Loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes	NON	Esther Sittler	3	3	100 %	100 %
Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances	OUI	Alain Gournac	28	23	82 %	82 %
Loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise	NON	Alain Gournac	2	2	100 %	100 %
Loi n° 2006-737 du 27 juin 2006 visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés	NON	Nicolas About	1	1	100 %	100 %

Taux de mise en application de l'année	84 %	84 %
---	-------------	-------------

G. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2004-2005

• Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Ce texte, qui regroupe **101 articles**, répartis en huit titres, a réformé en profondeur la législation applicable aux personnes handicapées. Pour la première fois, la loi a donné une définition légale de la notion de handicap et a créé une nouvelle prestation de compensation du handicap (PCH), destinée à financer les surcoûts de toute nature liés au handicap.

Elle fixe également de nouvelles obligations en matière de scolarisation et d'emploi des personnes handicapées et impose une mise en accessibilité rapide du cadre bâti et des transports.

Elle organise enfin un nouveau cadre institutionnel pour la politique du handicap, à travers la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Pour sa mise en œuvre, le texte renvoie à 134 reprises à un décret ou une mesure de type réglementaire et prévoit une ordonnance et une loi de ratification pour l'adaptation de ses dispositions à l'outre-mer.

Cinq de ses articles sont d'application directe, dont trois prévoient la remise par le Gouvernement de rapports au Parlement.

Son dernier article prévoyait un délai de six mois, à compter de la date de promulgation de la loi, pour la publication de l'ensemble des textes réglementaires, ceux-ci devant être au préalable obligatoirement soumis pour avis au Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). Cette procédure, qui a suscité une large adhésion des associations de personnes handicapées, a eu toutefois pour effet corollaire d'allonger les délais de publication de certains textes.

Cela a été notamment le cas pour **les textes d'application des dispositions relatives à l'accessibilité, dont certains ne sont pas encore parus**, ayant nécessité une expertise approfondie et une large consultation des associations et des collectivités locales.

Certaines mesures réglementaires n'ont été prises qu'à la fin de l'année 2009 et au cours de l'année 2010 :

- à l'**article 3** (division 3, article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles), le **décret, non prévu, n° 2010-124 du 9 février 2010** portant création de l'observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle ;

- à l'**article 41**, le **décret n° 2009-1272 du 21 octobre 2009**, relatif à l'accessibilité des lieux de travail des travailleurs handicapés ;

- à l'**article 47**, un **décret en Conseil d'Etat n° 2009-546 du 14 mai 2009** créant un référentiel d'accessibilité des services de communication publique en ligne ;

- à l'**article 78**, **trois arrêtés du 1^{er} février 2010**, le **premier** relatif à la composition du Comité national de pilotage du centre national de relais chargé de la réception et de l'orientation des appels d'urgence des personnes déficientes auditives, les **deuxième et troisième** désignant l'établissement de santé assurant les missions de ce centre et portant sur son financement.

Au cours de l'année 2011, plusieurs mesures réglementaires sont intervenues.

En matière d'accessibilité :

- **l'arrêté du 17 mars 2011** a précisé les dispositions relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public ;

- **l'arrêté du 26 juillet 2011** a fixé les modalités de signalisation des emplacements réservés aux véhicules utilisés par les personnes handicapées ;

- **le décret n° 2011-714 du 22 juin 2011** définit les conditions d'instruction des demandes de carte de stationnement pour personnes handicapées.

S'agissant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) :

- **le décret n° 2011-658 du 10 juin 2011** a poursuivi le plan de revalorisation de la prestation de 25 % sur quatre ans ;

- **le décret n° 2011-974 du 16 août 2011** a réformé les conditions d'attribution de l'AAH aux personnes handicapées subissant une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi.

Il convient enfin de souligner que la **loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011**, d'initiative sénatoriale, comporte plusieurs dispositions visant à améliorer le fonctionnement des MDPH.

En revanche, **sont encore attendus** :

- à l'**article 8** (article L.1411-6 du code de la santé publique), **l'arrêté** fixant la périodicité et la forme des **consultations médicales de prévention** supplémentaires à destination des personnes handicapées ;

- aux **articles 9 et 80**, relatifs aux **aidants** naturels ou familiaux, aux bénévoles associatifs ou aux accompagnateurs non professionnels intervenant auprès des personnes handicapées, respectivement un **décret** et plusieurs **décrets en Conseil d'Etat**, dont la parution a été reportée du fait de l'expérimentation en cours pilotée par la CNSA ;

- à l'**article 40**, un **décret en Conseil d'Etat**, relatif aux conditions de **dérogation à l'amplitude des journées de travail** ;

- à l'**article 45**, un arrêté fixant la liste des gestionnaires de **gares maritimes** qui participent à l'élaboration du schéma directeur d'**accessibilité** des services ;

- à l'**article 49**, un **décret** précisant la **définition de l'élément de vie indépendante** ;

- à l'**article 51**, plusieurs **décrets en Conseil d'Etat** fixant les modalités d'application du présent article concernant **les réserves foncières**.

- à l'**article 78**, une **mesure réglementaire** spécifiant les modalités et le délai de **traduction** écrite simultanée ou visuelle de toute information orale ou sonore pour les personnes déficientes auditives dans leurs relations avec les services publics ;

- à l'**article 88**, un **décret**, en application des dispositions de l'article L. 247-1 du code de l'action sociale et des familles, relatif aux conditions dans lesquelles la CNSA est destinataire des données comptables

relatives aux dépenses nettes de la prestation de compensation et des fonds départementaux de compensation du handicap et en application de l'article L. 247-4 du même code une mesure réglementaire explicitant les modalités de transmission au ministre des informations individuelles relatives aux personnes concernées par les décisions de la commission mentionnée à l'article L. 146-9.

S'agissant des mesures non réglementaires, ne sont pas encore parus de juin 2005 :

- à l'article 31, le **rapport annuel** du Gouvernement sur la **situation de l'emploi des personnes handicapées dans chacune des trois fonctions publiques** ;

- à l'article 74, le **rapport du Gouvernement** sur le développement de l'audio-description des programmes télévisés.

• **Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux**

La loi relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux rénove le statut juridique des assistants maternels, crée un métier spécifique d'assistant familial et renforce les exigences de qualité dans l'accueil des mineurs.

La parution du **décret n° 2005-1772 du 30 décembre 2005** sur la formation des assistants familiaux, du **décret n° 2006-464 du 20 avril 2006** sur celle des assistants maternels, du **décret n° 2006-627 du 29 mai 2006** relatif aux conditions de travail des assistants maternels et familiaux, puis du **décret n° 2006-1153 du 14 septembre 2006** concernant les critères agrément a permis la mise en œuvre de la plupart des mesures du texte.

Enfin, la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit prévoit que la délivrance de l'agrément dans les cas cités par l'**article 7** relève désormais de la compétence des départements frontaliers de l'Allemagne (**loi n° 2011-525 du 17 mai 2011** de simplification et d'amélioration de la qualité du droit).

• **Loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption**

Cette loi vise à encourager l'adoption internationale et à favoriser celle des pupilles de l'Etat. Son entrée en vigueur est subordonnée à la parution de six mesures réglementaires. C'est, pour l'essentiel, chose faite avec la publication du **décret n° 2006-811 du 6 juillet 2006** relatif à l'agence française de l'adoption et du **décret n° 2006-981 du 1^{er} août 2006** concernant les modalités d'agrément des futurs parents.

Le rapport des années précédentes avait regretté **l'absence du décret pris en application de l'article 7 et relatif aux sanctions qui frapperaient l'employeur en cas de non-respect à congé d'adoption de son salarié**. On ne peut, cette année, que renouveler ces regrets et demander au Gouvernement de ne pas attendre davantage avant de publier le décret nécessaire.

A titre récapitulatif, le tableau ci-après résume l'état d'application de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2004-2005 :

Lois	Urgence	Rapporteurs	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application	Pour mémoire, taux d'application au 1 ^{er} octobre 2010
Loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la Sécurité sociale pour 2005	OUI	Alain Vasselle, André Lardeux, Dominique Leclerc et Gérard Dériot	13	9	69 %	69 %
Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale	OUI	Louis Souvet, Valérie Létard et Alain Gournac	56	50	89 %	89 %
Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées	NON	Paul Blanc	138 ³⁴	122	94 %	94 %
Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés	NON	Alain Gournac	6	5	83 %	83 %
Loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise	OUI	Louis Souvet	1	1	100 %	100 %
Loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie	NON	Gérard Dériot	3 ³⁵	2	100 %	100 %
Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux	NON	Jean-Pierre Fourcade puis André Lardeux	25 ³⁶	24	100 %	96 %
Loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption	NON	Alain Milon	5	4	80 %	80 %
Loi n° 2005-810 du 20 juillet 2005 ratifiant l'ordonnance n° 2004-1197 du 12 novembre 2004 portant transposition de directives communautaires et modifiant le code du travail en matière d'aménagement du temps de travail dans le secteur des transports	NON	Jackie Pierre	1	1	100 %	100 %
Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale	OUI	Dominique Leclerc	16	16	100 %	100 %
Loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi	OUI	Alain Gournac	LOI D'APPLICATION DIRECTE			
Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale	NON	Alain Vasselle	LOI D'APPLICATION DIRECTE			

Taux de mise en application de l'année	92 %	90 %
---	-------------	-------------

³⁴ Dont quatre devenues sans objet.

³⁵ Dont une devenue sans objet.

³⁶ Dont une devenue sans objet.

H. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2003-2004

• Loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance

La loi relative à l'accueil et à la protection de l'enfance poursuit trois objectifs : l'élargissement des conditions d'accueil des jeunes enfants par un assistant maternel, l'amélioration des outils de protection des enfants en danger et la modernisation du financement des services tutélaires.

Parmi les dix-neuf articles du texte, cinq appelaient des textes réglementaires. Ces derniers ont tous été pris.

• Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique

Pour mémoire, le titre premier (articles 1 à 3), qui rassemble les dispositions relatives à l'Agence de la biomédecine, est entièrement applicable.

Le titre II (articles 4 à 6) consacré aux droits de la personne et aux caractéristiques génétiques précise le régime juridique applicable aux tests génétiques. **Un décret en Conseil d'Etat** relatif aux modalités de recueil, de transmission, de conservation et d'accès aux informations dans le cadre d'une information médicale à caractère familial **n'avait pas été pris. L'article 2, d'application directe, de la loi n° 2011-814 relative à la bioéthique a remplacé cette disposition.**

Pour le titre III (articles 7 à 16) relatif au régime juridique des dons et utilisation des éléments et produits du corps humain, quelques textes réglementaires sont toujours en attente (arrêtés définissant les pathologies et situations justifiant la réalisation des autopsies médicales, fixant la liste des catégories de cellules pouvant être prélevées à fin d'administration autologue, fixant le délai pendant lequel le ministre chargé de la recherche et, le cas échéant, le directeur de l'ARH peuvent s'opposer à l'exercice des activités déclarées, fixant la liste des tissus et préparations de thérapie cellulaire pouvant être utilisés par les médecins et les chirurgiens-dentistes en dehors des établissements de santé et permettant l'approbation des règles de bonnes pratiques qui s'appliquent au prélèvement, à la conservation, à la préparation, au transport et à l'utilisation des tissus, cellules et des préparations de thérapie cellulaire).

Les dispositions du titre IV (articles 17 et 18) relatif à la protection juridique des inventions biotechnologiques visent à transposer la directive européenne n° 98/44/CE relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, tout en affirmant la non-brevetabilité d'un élément du corps humain en tant que tel.

La transposition effectuée ne requiert pas de mesures d'application mais le Gouvernement doit transmettre au Parlement, dans un délai de trois ans, un rapport retraçant les conséquences juridiques, économiques et

éthiques du contenu de la transposition. A ce jour, ce rapport n'a pas été transmis.

Le titre V (articles 19 et 20), consacré aux produits de santé, réforme le régime juridique des activités relatives aux thérapies géniques et xénogéniques. Est encore manquant un décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 19 et définissant la nature des titres et diplômes pouvant être exigés pour justifier la formation scientifique adaptée.

Les dispositions du titre VI (articles 21 à 32) sont consacrées à la procréation et à l'embryologie. Seul l'arrêté définissant les modalités de présentation d'un rapport annuel d'activité par tout établissement ou laboratoire autorisé à pratiquer des activités de diagnostic prénatal à l'ARH et à l'ABM, est encore en attente de publication.

A titre récapitulatif, le tableau ci-dessous reprend l'état d'application des lois examinées lors de l'année parlementaire 2003-2004 :

Lois	Urgence	Rapporteurs	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application	Pour mémoire, taux de mise en application au 1 ^{er} octobre 2010
Loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004	OUI	Alain Vasselle, Dominique Leclerc, Jean-Louis Lorrain et André Lardeux	77 ³⁷	48	68 %	68 %
Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu d'activité	NON	Bernard Seillier	17	17	100 %	100 %
Loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance	NON	Jean-Louis Lorrain	4	4	100 %	75 %
Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social	NON	Annick Bocandé et Jean Chérioux	32	26	81 %	81 %
Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées	OUI	André Lardeux	10	10	100 %	100 %
Loi n° 2004-627 du 30 juin 2004 modifiant les articles 1 ^{er} et 2 de la loi 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques et relative au recouvrement, par les institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage, des prestations de solidarité versées entre le 1 ^{er} janvier et le 1 ^{er} juin 2004 aux travailleurs privés d'emploi dont les droits à l'allocation de retour à l'emploi ont été rétablis	NON	Alain Gournac	LOI D'APPLICATION DIRECTE			
Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique	NON	Francis Giraud	46 ³⁸	38	83 %	83 %
Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique	NON	Francis Giraud et Jean-Louis Lorrain	110 ³⁹	83	78 %	78 %
Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie	OUI	Alain Vasselle	64	59	94 %	94 %

Taux de mise en application de l'année	85 %	81 %
---	-------------	-------------

³⁷ Dont six devenues sans objet.

³⁸ Dont une devenue sans objet.

³⁹ Dont trois devenues sans objet.

I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2002-2003

• Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites comprend au total 116 articles et s'articule autour de cinq titres : le titre premier est celui des « dispositions générales », le titre II porte sur le régime général et les régimes alignés, le titre III concerne les régimes de la fonction publique, le titre IV se rapporte aux régimes des non-salariés et le titre V concerne l'épargne-retraite. Le contrôle de l'application des lois revêt une importance particulière dans le cas de la réforme des retraites, en raison de l'importance de ce texte et de son contenu très large.

L'article 5 de la loi relatif aux modalités d'allongement de la durée d'assurance a été entièrement modifié par l'article 17 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. Par conséquent, **les deux mesures réglementaires initialement prévues n'ont plus à être incluses dans le bilan de mise en application de la loi de 2003.**

On relève au total 132 renvois à des mesures réglementaires et un taux de mise en application de 96 %, résultat satisfaisant, alors que la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites est entrée en application.

A titre récapitulatif, le tableau ci-après retrace l'état d'application des lois promulguées lors de l'année parlementaire 2002-2003.

Lois	Urgence	Rapporteurs	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application
Loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003	NON	Alain Vasselle, Jean-Louis Lorrain et Dominique Leclerc	22 ⁴⁰	16	100 %
Loi n° 2002-1577 du 30 décembre 2002 relative à la responsabilité civile médicale	OUI	Jean-Louis Lorrain	2	2	100 %
Loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques	OUI	Alain Gournac	LOI D'APPLICATION DIRECTE (1 rapport en attente)		
Loi n° 2003-47 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi	NON	Louis Souvet	10	10	100 %
Loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie	OUI	André Lardeux	6	6	100 %
Loi n° 2003-442 du 19 mai 2003 relative à la création d'un chèque emploi associatif	NON	Sylvie Desmarescaux	1	1	100 %
Loi n° 2003-715 du 31 juillet 2003 visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes	NON	Dominique Larifla	1	1 (1 rapport en attente)	100 %
Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites	OUI	Dominique Leclerc	134 ⁴¹	127	96 %

Taux de mise en application de l'année	97 %
---	-------------

⁴⁰ Dont six devenues sans objet.

⁴¹ Dont deux devenues sans objet.

J. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2001-2002

Le tableau ci-dessous reprend l'état d'application des lois promulguées lors de l'année parlementaire 2001-2002 :

Lois	Urgence	Rapporteur	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application
Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations	NON	Louis Souvet	3	2	67 %
Loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001 portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles	OUI	Bernard Seillier	21	18	86 %
Loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale	NON	Alain Vasselle, Dominique Leclerc et Jean-Louis Lorrain	56	34	62 %
Loi n° 2001-1247 du 21 décembre 2001 visant à accorder une priorité dans l'attribution des logements sociaux aux personnes en situation de handicap ou aux familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap	NON	Jean Chérioux	LOI D'APPLICATION DIRECTE		
Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale	OUI	Paul Blanc	64	36	56 %
Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale	NON	Bernard Seillier, Annick Bocandé, Alain Gournac, Claude Huriet et Gérard Dériot	125	63	51 %
Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé	OUI	Francis Giraud, Gérard Dériot et Jean-Louis Lorrain	87	41	47 %
Loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire pour les non-salariés agricoles	OUI	Jean-Marc Juilhard	11	11	100 %
Loi n° 2002-322 du 6 mars 2002 portant rénovation des rapports conventionnels entre les professions de santé libérales et les organismes d'assurance maladie	OUI	Alain Vasselle	LOI D'APPLICATION DIRECTE		
Loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise	OUI	Louis Souvet	2	2	100 %

Taux de mise en application de l'année	56 %
---	-------------

K. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2000-2001

Le tableau ci-après reprend l'état d'application des lois promulguées lors de l'année parlementaire 2000-2001.

Lois	Urgence	Rapporteur	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application
Loi n° 2000-1209 du 13 décembre 2000 relative à la contraception d'urgence	OUI	Lucien Neuwirth	2 ⁴²	1	100 %
Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001	NON	Charles Descours, Jean-Louis Lorrain et Alain Vasselle	54	49	91 %
Loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	NON	Annick Bocandé	13	13	100 %
Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale	NON	Claude Huriet	7	7	100 %
Loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001 relative à la mise en place d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans	NON	Roland Muzeau	1	1	100 %
Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception	OUI	Francis Giraud	5	5	100 %
Loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel	OUI	Louis Souvet, Alain Vasselle, André Jourdain et Jean-Louis Lorrain	34	25	78 %
Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie	OUI	Alain Vasselle	30	23	77 %

Taux de mise en application de l'année	86 %
---	-------------

⁴² Dont une devenue sans objet.

L. ANNÉE PARLEMENTAIRE 1999-2000

Le tableau ci-dessous résume l'état d'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 1999-2000 :

Lois	Urgence	Rapporteur	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application
Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord » de l'expression « A la guerre d'Algérie ou aux combats en Tunisie et au Maroc »	NON	Marcel Lesbros	LOI D'APPLICATION DIRECTE		
Loi n° 99-1123 du 28 décembre 1999 portant ratification des ordonnances n° 98-522 du 24 juin 1998, n° 98-731 du 20 août 1998, n° 98-773 du 2 septembre 1998 prises en application de la loi n° 98-145 du 6 mars 1998 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer	NON	Jean-Louis Lorrain	LOI D'APPLICATION DIRECTE		
Loi n° 99-1125 du 28 décembre 1999 relative au régime local d'assurance maladie complémentaire obligatoire des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, applicable aux assurés des professions agricoles et forestières	NON	Jean-Louis Lorrain	3	3	100 %
Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale	OUI	Charles Descours Alain Vasselle et Jacques Machet	65	53	82 %
Loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail	OUI	Louis Souvet	49	45	92 %
Loi n° 2000-175 du 2 mars 2000 portant abrogation de l'article 78 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993, quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle	NON	Bernard Seillier	LOI D'APPLICATION DIRECTE		

Taux de mise en application de l'année	86 %
---	-------------

M. ANNÉE PARLEMENTAIRE 1998-1999

Le tableau ci-après retrace dresse l'état d'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 1998-1999.

Lois	Urgence	Rapporteur	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application
Loi n° 98-1067 du 27 novembre 1998 visant à étendre aux centres de soins infirmiers gérés par la Mutualité sociale agricole la subvention prévue à l'article L. 162-32 du code de la sécurité sociale	NON	Jacques Bimbenet	LOI D'APPLICATION DIRECTE		
Loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale	OUI	Charles Descours Alain Vasselle et Jacques Machet	62	51	82 %
Loi n° 99-418 du 26 mai 1999 créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération »	NON	Lucien Neuwirth	1	0	0 %
Loi n° 99-477 du 9 juin 1999 visant à garantir l'accès aux soins palliatifs	NON	Lucien Neuwirth	3	3	100 %
Loi n° 99-570 du 8 juillet 1999 tendant à limiter les licenciements des salariés de plus de cinquante ans	NON	Louis Souvet	LOI D'APPLICATION DIRECTE		-
Loi n° 99-584 du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création de chèques-vacances	NON	Paul Blanc	1	0	0 %
Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle	OUI	Charles Descours et Claude Huriet	82 ⁴³	65	81 %

Taux de mise en application de l'année	81 %
---	-------------

⁴³ Dont deux devenues sans objet.

N. ANNÉE PARLEMENTAIRE 1997-1998

Le tableau ci-dessous dresse l'état d'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 1997-1998 :

Lois	Urgence	Rapporteur	Mesures prévues	Mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application
Loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes	OUI	Louis Souvet	20	20	100 %
Loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998	OUI	Charles Descours Alain Vasselle et Jacques Machet	19	19	100 %
Loi n° 98-144 du 6 mars 1998 portant ratification et modification de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique à Mayotte	NON	Jean-Louis Lorrain	35	31	89 %
Loi n° 98-278 du 14 avril 1998 relative au régime local d'assurance maladie des départements du Bas-Rhin, du Haut Rhin et de la Moselle	NON	Jean-Louis Lorrain	6	6	100 %
Loi n° 98-285 du 17 avril 1998 ouvrant le droit à une allocation spécifique aux chômeurs âgés de moins de 60ans ayant 40 annuités de cotisations	NON	Jean Madelain	3	3	100 %
Loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail	NON	Louis Souvet	15	15	100 %
Loi n° 98-535 du 1 ^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme	NON	Claude Huriet	91	56	62 %
Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions	OUI	Bernard Seillier	92	75	82 %

Taux de mise en application de l'année	80 %
---	-------------

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE
LA COMMUNICATION**

I. DES LOIS EXCLUSIVEMENT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE : LA PLEINE APPLICATION DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

Au cours de la session parlementaire ordinaire 2010-2011 – soit entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 juin 2011 -, **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° 2010-1536 du 13 décembre 2010 relative aux *activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur*, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire ;

- loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au *prix du livre numérique* ;

- loi n° 2011-617 du 1er juin 2011 relative à l'organisation du *championnat d'Europe de football de l'UEFA* en 2016.

L'énumération des lois promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture semble traduire une décélération de son activité législative. Avec seulement trois lois adoptées définitivement au cours de la session ordinaire 2010-2011, contre neuf lors de l'année parlementaire 2009-2010 incluant la session extraordinaire de septembre 2010, la commission de la culture renoue avec le **rythme d'activité des sessions précédentes**, comme le montre le tableau ci-après :

Année parlementaire	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Nb de lois promulguées	3	6	3	3	4	9	3
dont lois issues de propositions	2	2	1	1	1	8	3

Cependant, ce chiffre, modeste en apparence, ne traduit pas la réalité de la mise en application des prérogatives accordées au Parlement depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Ainsi, la commission de la culture a **examiné, dans le cadre des semaines réservées une fois par mois aux initiatives sénatoriales, dix propositions de loi** depuis le 1^{er} octobre 2010, dont seules trois ont été adoptées définitivement au cours de la session ordinaire 2010-2011. Sur l'ensemble des propositions de loi examinées du 1^{er} octobre au 30 septembre 2010, il convient de noter que **trois propositions de loi sont actuellement en instance à l'Assemblée nationale**, dont une est inscrite à l'ordre du jour de ses prochains travaux :

- proposition de loi relative aux *œuvres visuelles orphelines* et modifiant le code de la propriété intellectuelle ;
- proposition de loi relative au *patrimoine monumental de l'État* ;
- proposition de loi relative à l'installation de *panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération* en langue régionale.

On doit mentionner que la proposition de loi visant à renforcer *l'éthique du sport et les droits des sportifs* a été adoptée sans modification par l'Assemblée nationale très récemment, le 18 janvier 2012.

Par ailleurs, il faut indiquer que la proposition de loi relative à la régulation du système de distribution de la presse a été examinée au Sénat en séance plénière le 5 mai 2011 mais n'a été définitivement adoptée par l'Assemblée nationale qu'au cours de la session extraordinaire 2010-2011, qui n'entre pas dans le champ du présent rapport de mise en application des lois.

Force est de constater que la tendance relevée lors du précédent bilan d'application des lois se renforce avec **trois lois promulguées issues exclusivement de propositions de loi** déposées par des sénateurs ou des députés, dont deux par des sénateurs membres de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, soit un **taux d'initiative d'origine sénatoriale de 67 %**. Il s'agit des textes suivants :

- proposition de loi relative aux *activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur*, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire ;
- proposition de loi relative au *prix du livre numérique*.

L'ensemble de ces données est particulièrement révélateur des **nouvelles modalités d'organisation des travaux de la commission de la culture** dont les secteurs de compétence sont régulièrement concernés par les textes inscrits dans le cadre des semaines réservées aux initiatives parlementaires.

Enfin, **aucun projet de loi** n'a été renvoyé à la commission de la culture au cours de la session ordinaire 2010-2011.

La commission de la culture n'a rendu cette année que **deux avis** sur des textes législatifs :

- proposition de loi de simplification et d'amélioration de la *qualité du droit* ;
- projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au *droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques*.

II. DES DÉLAIS DE MISE EN APPLICATION DES LOIS DEVENUS PERFORMANTS

La décision de modifier la date de parution du rapport annuel de contrôle de la mise en application des lois, à compter de l'année parlementaire 2010-2011, permet de mieux prendre en compte le temps nécessaire à la mise en application des lois promulguées dans les derniers mois de l'année parlementaire analysée. Ce délai minimal de six mois après la promulgation de la dernière loi contrôlée dans le rapport de l'année doit ainsi permettre d'apprécier au plus juste la tendance qui s'est dessinée ces dernières années d'une mise en application plus prompte des lois promulguées récemment.

A. LE BILAN DE LA SESSION ORDINAIRE 2010-2011

Deux des trois lois promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au cours de la session ordinaire 2010-2011 sont **d'application directe**. Il s'agit des lois relatives aux *activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur*, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire, et à l'organisation du *championnat d'Europe de football de l'UEFA* en 2016. Cette proportion d'un tiers de lois d'application directe tend à confirmer une tendance qui se dessine notamment avec l'adoption de textes issus de propositions de loi, déposées par des sénateurs ou députés, concernant des dispositions spécifiques et limitées qui n'appellent pas la mise en œuvre de mesures réglementaires.

Seule la **loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique** nécessite des mesures d'application. Moins de six mois après sa promulgation, un premier décret d'application a été pris afin de définir les caractéristiques des livres entrant dans le champ de la loi. Cette loi d'initiative sénatoriale est ainsi **mise en application à 67 % dans un délai particulièrement rapide**, suite à la publication du **décret n° 2011-1499 du 10 novembre 2011**.

B. DES LOIS RÉCEMMENT PROMULGUÉES POUR L'ESSENTIEL MISES EN APPLICATION

Depuis le début de la XIII^{ème} législature, soit à partir du 20 juin 2007, **85 % des lois promulguées sont d'application directe ou mises en application**, sachant que les lois d'application directe en représentent le tiers. Sur les dix lois nécessitant la parution de textes réglementaires mises en application, quatre l'ont été en moins de six mois, quatre entre six mois et un an, et deux entre un et deux ans. Ainsi, **depuis le début de la XIII^{ème}**

législature, 80 % des lois mises en application le sont dans un délai de moins de douze mois. Par ailleurs, les lois partiellement mises en application, qui concernent 15 % des lois, ne requièrent plus que quelques textes réglementaires, le plus souvent accessoires, pour le devenir pleinement.

**État de mise en application des lois promulguées
au cours de la XIII^e législature (juin 2007 – juin 2010)**

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
20	7	10	3	0
100 %	35 %	50 %	15 %	0 %

Le taux de mise en application des lois au cours de la XIII^{ème} législature est particulièrement significatif d'une **inflexion gouvernementale** sur cette question par rapport aux législatures précédentes, particulièrement dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la communication et du sport. Sur les 76 dispositions prévoyant un texte réglementaire depuis le second semestre 2007, 70 sont d'ores et déjà mises en application et 6 restent à prendre dans les secteurs de compétence de la commission de la culture.

Le délai moyen de mise en application tend aussi à diminuer fortement par rapport aux législatures passées pour les lois relevant de la compétence de la commission de la culture. Avant le début de la XIII^{ème} 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^{ème} 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.** Ce renversement de tendance qui s'est dessiné au cours des cinq dernières années est particulièrement remarquable, marquant ainsi 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'initiative parlementaire suit ce mouvement. Ainsi, **au cours de la XIII^{ème} législature, treize lois résultent de propositions de loi déposées par des députés ou des sénateurs.** A la date du 31 décembre 2011, on note que quatre – 31 % - sont d'application directe, sept – 54 % - mises en application et deux – 15 % - partiellement mises en application.

Évolution de la mise en application des lois, partiellement ou non mises en application, promulguées au 30 septembre 2010

	Nb de mesures attendues au 30 septembre 2010	Nb de mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application au 30 septembre 2010	Taux de mise en application au 31 décembre 2011
Loi n° 2010-1149 du 30 septembre 2010 relative à l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques	1	1	0 %	100 %
Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire	1	1	0 %	100 %
Loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 visant à encadrer la profession d'agent sportif	3	3	0 %	100 %
Loi du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections	1	1	0 %	100 %
Loi du 10 mars 2010 relative au service civique	18	16	79 %	89 %
Loi du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence	1	1	0 %	100 %
Loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet	12	12	75 %	100 %
Loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision	12	11	42 %	92 %
Loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur	8	7	88 %	88 %
Loi du 1 ^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information	16	9	56 %	56 %

	Nb de mesures attendues au 30 septembre 2010	Nb de mesures prises au 31 décembre 2011	Taux de mise en application au 30 septembre 2010	Taux de mise en application au 31 décembre 2011
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 %	0 %
Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école	10	6	60 %	60 %
Loi du 1 ^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	42	40	95 %	95 %
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	35	32	91 %	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	0	0	0 %	0 %

Seize textes d'application sont parus depuis le 1^{er} octobre 2010 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 l'ensemble des lois promulguées depuis le début de la XIII^{ème} législature.

Ainsi, **sept lois promulguées entre juin 2009 et septembre 2010 sont entrées totalement en application au cours de l'année parlementaire 2010-2011.**

Dans le **domaine de l'éducation**, deux lois qui nécessitaient respectivement la parution d'un décret simple et d'un décret en Conseil d'Etat ont été mises en application : la loi du 28 octobre 2009 tendant à garantir la *parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association* lorsqu'elles accueillent les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, et la loi du 28 septembre 2010 visant à lutter contre *l'absentéisme scolaire*.

Avec la parution des trois derniers décrets relatifs aux missions de labellisation et d'encouragement au développement d'une offre légale de téléchargement, la **loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet est désormais mise en application.** Il

aura ainsi fallu presque deux ans pour que paraissent la totalité des textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de l'ensemble des domaines d'intervention de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet.

La **loi du 30 septembre 2010 relative à l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques** a été mise en application avec la parution du décret relatif au comité de suivi de la loi composé notamment de parlementaires.

A l'initiative du Sénat, la **loi du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections** avait prévu la publication d'un décret en Conseil d'Etat relatif à la commission scientifique nationale des collections dont la parution en février 2011 a permis la pleine mise en application.

La parution du décret du 16 juin 2011 pris pour l'application des dispositions du code du sport relatives aux agents sportifs dans leur rédaction issue de la **loi du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif** a permis leur mise en application dans un délai d'un an.

Enfin, outre les conventions relatives aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie qui n'ont pas encore été conclues, la **loi du 10 mars 2010 relative au service civique est quasi-applicable** avec la publication des derniers décrets.

Il convient de rappeler que la plupart des lois mises en application au cours de l'année parlementaire passée sont issues de propositions de loi déposées par des sénateurs ou des députés.

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 XIII^{ème} législature sont désormais mises en application à l'exception de trois lois pour lesquelles un seul décret est encore en attente de publication.

C. LE SERPENT DES MERS DES LOIS NON OU PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION DES LÉGISLATURES PRÉCÉDENTES

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 à la période 2007-2012. Ces lois issues de l'initiative par des gouvernements précédents ne relèvent plus des priorités gouvernementales. Pour la plupart, les dispositions votées de longue date sont devenues obsolètes ou sans objet, compte tenu des évolutions législatives et technologiques.

III. LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA CULTURE

• Au cours de l'année parlementaire 2010-2011, **un seul rapport** a été déposé en application des lois précédemment promulguées :

- le rapport d'activité du 29 septembre 2011 de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet.

Le nombre de rapports en attente de parution demeure particulièrement élevé – vingt-deux rapports depuis 2000 –, cette absence de publication concerne pour l'essentiel le secteur de la communication audiovisuelle.

A elles seules les lois trois relatives à la communication depuis 2000 ont sollicité le dépôt devant le Parlement de 26 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 définitivement durant la session ordinaire 2010-2011, seule, la loi relative au prix du livre unique prévoit un rapport annuel d'application transmis par le Gouvernement au Parlement.

• Par ailleurs, il convient de mentionner que le décret relatif au **comité de suivi de la loi chargé d'évaluer l'application de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision** n'est toujours pas paru. La nouvelle commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, sur proposition de la commission de la culture, a désigné MM. David Assouline et Jacques Legendre comme rapporteurs pour mener des travaux de contrôle sur l'application de cette loi.

• La commission a aussi organisé au cours de l'année parlementaire 2010-2011 **un cycle d'auditions sur le bilan de l'application de la loi du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et sur la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle**, et a entendu la secrétaire d'Etat à la jeunesse et à la vie associative pour un bilan de la mise en œuvre du service civique.

Elle a également auditionné le président du comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités.

• La commission de la culture a rendu, le 29 novembre 2011, un avis sur le projet d'avenant au **contrat d'objectifs et de moyens d'Arte France** pour la période 2012-2016. Elle a également reçu, le 15 novembre 2011, le président-directeur général de France Télévisions sur le **contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions** applicable aux années 2009 à 2012 ainsi que le président du groupe Radio France sur l'exécution du **contrat d'objectifs et de moyens 2010-2014 de Radio France**, le 7 décembre 2011.

• Dans le cadre du suivi du volet consacré aux enseignements artistiques de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la commission a entendu une communication de son rapporteur sur la mise en œuvre de la décentralisation de ces enseignements.

• Enfin, **cinq rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application** de chaque loi à l'issue **d'un délai de six mois** suivant sa date d'entrée en vigueur, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 sont parus au cours de l'année parlementaire 2010-2011 :

- loi n° 2010-1149 du 30 septembre 2010 relative à l'équipement numérique des *établissements de spectacles cinématographiques* : rapport transmis le 27 avril 2011, soit sept mois après la promulgation de la loi ;

- loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'*absentéisme scolaire* : rapport transmis le 2 août 2011, soit dix mois après la promulgation de la loi ;

- loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 encadrant *la profession d'agent sportif* : rapport transmis le 2 janvier 2012, soit sept mois après la promulgation de la loi ;

- loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la *restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande* et relative à la gestion des collections : rapport transmis le 28 décembre 2012, soit plus de sept mois après la promulgation de la loi ;

- loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la *parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association* lorsqu'elles accueillent les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence : rapport transmis le 28 avril 2011, soit **dix-huit mois** après la promulgation de la loi ;

- loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au *prix du livre numérique* : pas de rapport transmis sept mois après la promulgation de la loi.

MISE EN APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR

I. ENSEIGNEMENT

A. UNE LOI A ÉTÉ PROMULGUÉE DEPUIS LE 1^{ER} OCTOBRE 2010

- **Loi n° 2010-1536 du 13 décembre 2010 relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire**

Cette loi, issue d'une **proposition de loi** déposée sur le Bureau du Sénat par MM. Jean-Léonce Dupont, Philippe Adnot et plusieurs de leurs collègues, attribue aux universités des droits réels sur le patrimoine immobilier qui leur est affecté ou est mis à leur disposition par l'État. Elle prévoit également de permettre aux établissements publics de coopération scientifique la délivrance de diplômes nationaux ainsi que l'élargissement du recrutement des responsables de service de biologie des CHU aux professeurs des universités-praticiens hospitaliers au sein des CHU. Cette loi est d'**application directe**.

B. TROIS LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2010 ATTENDENT ENCORE LEURS MESURES D'APPLICATION

- **Loi n° 95-836 du 13 juillet 1995 de programmation du « nouveau contrat pour l'école »**

Les dispositions de l'article 4 de la loi n° 95-836 du 13 juillet 1995 de programmation du nouveau contrat pour l'école ont été insérées par une ordonnance du 22 juin 2000 à l'article L. 911-7 du code de l'éducation. 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**

Les dispositions de cette loi ont été supprimées du code de la santé publique par une ordonnance du 22 juin 2000 pour être réintroduites au sein des articles L. 542-3 à L. 542-4 du code de l'éducation. **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 près de douze années 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**

Au moins **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.

C. DEUX LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2010 SONT TOTALEMENT MISES EN APPLICATION

• **Loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence**

La loi prévoyait un seul texte réglementaire afin de régler la question de sa mise en application dans le cadre des regroupements intercommunaux (RPI). La publication du **décret n° 2010-1348 du 9 novembre 2010** fixant les conditions de prise en charge des dépenses obligatoires des communes participant un regroupement pédagogique intercommunal en application de l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation a permis ainsi la mise en application de cette loi.

- **Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire**

Le dispositif de cette loi reposant sur un régime gradué de suspension partielle des allocations familiales aux parents des élèves absentéistes, la publication du **décret n° 2011-89 du 21 janvier 2011** relatif aux modalités de calcul de la part des allocations familiales suspendues ou supprimées en cas d'absentéisme scolaire a permis la mise en application de cette loi. La part des allocations familiales suspendue en cas de manquement à l'assiduité scolaire a été fixée au montant total des allocations familiales dues à l'allocataire ou aux allocataires concernés, multiplié par le nombre d'enfants en cause, divisé par le nombre total d'enfants à charge de cet allocataire ou de ces allocataires, cette part étant éventuellement augmentée de la majoration pour âge.

II. CULTURE

A. UNE LOI A ÉTÉ PROMULGUÉE DEPUIS LE 1^{ER} OCTOBRE 2010

- **Loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique**

Le **décret n° 2011-1499 du 10 novembre 2011 pris en application de la loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique** a précisé les caractéristiques des livres entrant dans le champ d'application de la loi. Il définit les critères permettant à l'éditeur de fixer des prix différents pour une même œuvre commercialisée sous forme numérique et détermine les modalités qui s'imposent aux éditeurs et aux détaillants pour le marquage des prix et leur communication au consommateur final.

Le décret a été élaboré par les services du ministère de la culture et de la communication et il a fait l'objet d'une large **concertation** à la fois avec les professionnels et avec les autres services de l'Etat concernés.

Cette loi nécessite **un autre décret d'application, dont la parution devrait être effective prochainement**. Prévu par l'article 7 (qui fixe les sanctions applicables aux contrevenants), il doit préciser les peines d'amende contraventionnelle applicables en cas d'infraction aux dispositions de la loi. Il sera examiné par le **Conseil d'État** mercredi 25 janvier 2012, qui devrait rendre un avis favorable. Sa date de parution était prévue pour le mois d'octobre 2011. Il est désormais envisagé une entrée en vigueur au cours du mois de février 2012.

Par ailleurs, ce texte a fait l'objet d'une **notification** à la Commission européenne et aux États membres dans le cadre de la procédure prévue par la directive 98/34. Cette dernière n'a pas émis d'avis circonstancié.

***B. DEUX LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2010
ATTENDENT ENCORE DES MESURES D'APPLICATION***

Ces deux lois n'ont fait l'objet d'aucune mesure nouvelle d'application à la date du 31 décembre 2011.

• 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.

Ce décret portant organisation de l'enseignement supérieur des arts plastiques dans les établissements sous tutelle ou sous contrôle pédagogique de l'État est toujours en cours d'élaboration par la Direction des arts plastiques du ministère de la culture, en coopération avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Compte tenu de la célérité avec laquelle le Sénat, puis l'Assemblée nationale, avaient adopté cette loi, de plus à l'unanimité, **votre commission ne peut que regretter, une nouvelle fois, vivement ces retards.**

Voilà trois ans que le ministère a annoncé que le texte était en dernière phase avant publication. Force est de constater qu'il n'est toujours pas paru.

Par ailleurs, un **arrêté est également toujours en attente de parution.** En effet, l'article 4 de la loi renvoie 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.

M. Ivan Renar, auteur et rapporteur du texte, avait repris un cycle d'auditions afin de refaire le point sur d'éventuelles aménagements de la loi.

• 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 deux ans.

Cinq décrets sont toujours attendus 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. TROIS LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2010 SONT
TOTALEMENT MISES EN APPLICATION***

• Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet

Deux décrets sont parus cette année en application de cette loi :

- Le 10 novembre 2010, est paru le **décret n° 2010-1366 relatif à la labellisation des offres de services de communication au public en ligne** et à la régulation des mesures techniques de protection et d'identification des œuvres et des objets protégés par le droit d'auteur.

Volet indissociable de la mission de protection des œuvres sur Internet assignée à la Haute Autorité, sa mission de labellisation de l'offre légale poursuit un double objectif : faciliter l'identification des offres respectueuses des droits de propriété littéraire et artistique et concourir à leur valorisation au travers d'un portail de référencement.

- Par ailleurs, est paru, le 11 avril 2011, le **décret n° 2011-386 relatif aux indicateurs** de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet.

Il précise le cadre d'exercice des missions de la Haute autorité prévues aux articles L. 331-13 et L. 331-23 du code de propriété intellectuelle et consistant à :

. encourager le développement de l'offre légale, qu'elle soit ou non commerciale ;

. observer l'utilisation, qu'elle soit licite ou illicite, des œuvres et des objets protégés par un droit d'auteur ou par un droit voisin sur les réseaux de communications électroniques.

La parution de ces textes permet donc de franchir un **pas important vers l'encouragement des offres légales**, volet de la loi que le Parlement avait jugé essentiel.

En outre, le 29 septembre 2011, la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) a rendu public son premier **rapport** d'activité.

• Loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections

Le **décret n° 2011-160 du 8 février 2011** relatif à la commission scientifique nationale des collections a défini la composition et les modalités de fonctionnement de cette commission.

Excepté le **rapport**, prévu à l'article 4, sur les orientations de la commission nationale des collections en matière de déclassement ou de

cession des biens appartenant aux collections prévu par le législateur, qui aurait dû être remis au Parlement au mois de mai 2011, cette loi est totalement mise en application.

• **Loi n° 2010-1149 du 30 septembre 2010 relative à l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques**

Cette loi est issue de **deux propositions de loi** déposées dans les mêmes termes par deux députés, M. Michel Herbillon et Mme Michèle Tabarot, et les sénateurs Jean-Pierre Leleux et Jacques Legendre. Cette loi généralise et encadre le dispositif de contribution au financement des investissements nécessaires à l'installation des équipements numériques des établissements de spectacles cinématographiques des distributeurs en faveur des exploitants de salles de cinéma, afin notamment d'assurer la diversité de l'offre cinématographique.

En application de l'article 6, le **décret n° 2011-306 du 21 mars 2011** a créé un **comité de suivi parlementaire** de la loi, comprenant deux députés et deux sénateurs.

III. COMMUNICATION

A. TROIS LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2009 ATTENDENT ENCORE DES MESURES D'APPLICATION

1. Deux lois n'ont fait l'objet d'aucune mesure nouvelle d'application au cours de l'année parlementaire 2010-2011

• **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 applicable** puisqu'il ne reste qu'**un décret et 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.

Il s'agit du **décret** relatif à la diffusion, avant, pendant et après la retransmission des événements d'importance majeure, de **programmes courts** mettant en exergue les dispositions législatives relatives à la **lutte contre le dopage** et à la préservation de la santé des sportifs.

L'article 21 alinéa 6 de la loi oblige les services de télévision à diffuser ces programmes courts avant, pendant et après la retransmission d'événements d'importance majeure.

La parution de ce décret n'est ni envisagée ni envisageable. En effet, les dispositions d'un tel décret entreraient en contradiction avec les mesures réglementaires d'application de la loi « sport ».

Quant à l'**arrêté**, il 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.

Le nombre de rapports en souffrance demeure élevé.

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 sur la mise en œuvre d'une politique audiovisuelle européenne en application de l'article 92 de la loi du 30 septembre 1986 ;

- rapport d'application sur les missions du secteur public de la communication audiovisuelle en application de l'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 ;

- rapport dressant le bilan du passage à la diffusion hertzienne terrestre numérique ;

- 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 ;

- rapport triennal sur l'exécution des missions de service public par la chaîne culturelle européenne en application de l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 ;

- rapport sur les possibilités de développement de télévisions citoyennes de proximité en application de l'article 59 alinéa 1 de la loi du 1^{er} août 2000.

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. Celui-ci n'a toutefois jamais été rendu public pour des questions d'opportunité.

• **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 ont été adoptés, **à l'exception de celui prévu à l'alinéa 38 de 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 ne devrait pas paraître au vu de la récente décision du Gouvernement de déposer un projet de loi tendant à abroger ces dispositions, afin de prendre en compte l'avis motivé rendu sur le sujet par la Commission européenne le 29 septembre 2011.

2. Une loi a fait l'objet de mesures nouvelles d'application au cours de l'année parlementaire

• **Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle**

La quasi-intégralité des décrets d'application prévus par cette loi ont été publiés à ce jour :

- le décret n° 2009-258 du 5 mars 2009 instituant le comité chargé de suivre la mise en œuvre du titre IV de la loi, relatif au cinéma et autres arts et industries de l'image animée ;

- les trois décrets modifiant le régime des contributions du secteur à la production audiovisuelle (décrets n° 2009-1271 du 21 octobre 2009, n° 2010-416 du 27 avril 2010 et n° 2010-747 du 2 juillet 2010) ;

- le **décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010** relatif aux services de médias audiovisuels à la demande ;

- le **décret n° 2010-1593 du 17 décembre 2010** relatif aux services de télévision et de médias audiovisuels à la demande relevant de la compétence d'un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou à la convention européenne sur la télévision transfrontière du 5 mai 1989. Ce décret définit les modalités de la suspension des services de télévision relevant de la compétence d'autres États (article 1er à 3), telle que prévue à l'article 43-8 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, et de la mise en œuvre de la procédure de lutte contre le contournement de la réglementation française en matière audiovisuelle (article 4) ;

- le **décret n° 2011-47 du 11 janvier 2011** relatif à l'application transnationale des dispositions de l'article L. 333-7 du code du sport et de l'article 20-4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.

Votre commission avait pris l'initiative d'introduire l'article 45 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision tendant à imposer la prise d'un décret par le Gouvernement afin de préciser les modalités d'application de l'article L. 333-7 du code du sport. Il apparaît que le décret n° 2011-47 du 11 janvier 2011 précité ne précise pas les modalités concrètes d'application de cette disposition légale mais se contente d'indiquer qu'elle est également applicable aux éditeurs de service établis dans un autre d'un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou à la convention européenne sur la télévision transfrontière du 5 mai 1989. Pour cette raison, à l'initiative de la commission, le Sénat a introduit un **article 30 dans la proposition de loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs** afin de confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin de fixer les conditions de diffusion des brefs extraits mentionnés à l'article L. 333-7 du code du sport. Cette proposition de loi a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 18 janvier 2012 ;

- le décret n° 2011-732 du 24 juin 2011 relatif aux comités techniques prévus à l'article 29-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication. Afin d'adapter la composition et le fonctionnement des comités aux nouvelles missions qui leurs ont été confiées par le législateur par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle et celle du 5 mars 2009 précitée, il abroge le décret n° 89-632 du 7 septembre 1989 relatif aux comités techniques et précise les règles relatives aux compétences, à la composition et au fonctionnement de ces comités, renommés comités territoriaux de l'audiovisuel.

N'ont cependant pas été publiés :

- le décret fixant le cahier des charges de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France pris en application de l'article 48 de la loi du 30 septembre 1986. Il est supposé fixer notamment les obligations de service public applicables à cette société, ainsi qu'aux sociétés Radio France Internationale et France 24. Un projet de décret est en cours d'élaboration par le ministère de la culture et de la communication. Il a été transmis en juillet 2011 pour consultation aux conseils d'administration des différentes sociétés qui composent l'Audiovisuel extérieur de la France et sera ensuite transmis pour avis au Conseil supérieur de l'audiovisuel. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, il devrait être publié dans les meilleurs délais à l'issue de ces consultations ;

- et le décret relatif au comité chargé d'évaluer l'application de la loi du 5 mars 2009 à l'exception de son titre IV pris par application de l'article 75 de la loi précitée. Un projet de décret a été élaboré par le ministère de la culture et de la communication. Compte tenu des missions du comité de suivi s'agissant notamment des propositions d'adaptation des modalités de financement de France Télévisions en fonction de l'évolution du produit des taxes instituées par la loi du 5 mars 2009, l'adoption de ce texte a toutefois été

reportée par le Gouvernement, dans l'attente de l'issue des procédures contentieuses qui ont été lancées au niveau communautaire relatives au financement de France Télévisions et aux taxes instituées aux articles 302 bis KG et KH du code général des impôts. Le Gouvernement a considéré que la rédaction de l'article 75 de la loi précitée pouvait laisser penser à l'existence d'un lien entre le produit de ces taxes et le financement de France Télévisions, lien erroné en l'absence d'affectation du produit de ces taxes au budget de France Télévisions. C'est la raison pour laquelle un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2011 avait été adopté par le Parlement afin de supprimer cette ambiguïté rédactionnelle. Estimant qu'il était étranger au domaine des lois de finances, le Conseil constitutionnel a toutefois censuré cet article dans sa décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011. Il apparaît que **ce décret mériterait cependant d'être adopté dans les meilleurs délais** : à cet égard, on peut penser qu'un amendement clarifiant la rédaction de l'article 75 de la loi du 5 mars 2009 précitée aurait pu utilement être introduit dans la proposition de loi n° 3706 de M. Jean-Luc Warsmann relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, adoptée par l'Assemblée nationale au mois d'octobre 2011.

IV. JEUNESSE ET SPORTS

A. UNE LOI A ÉTÉ PROMULGUÉE AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2009-2010

- **Loi n° 2011-617 du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016**

Cette loi, qui accorde un régime juridique spécifique pour les enceintes sportives destinées à accueillir l'Euro 2016, est d'**application directe** et ne prévoit pas de mesure réglementaire.

B. DEUX LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2009 ATTENDENT 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**

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 présente encore, **onze ans plus tard, plusieurs retards** dans la parution de décrets d'application nécessaires à sa pleine 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 décret !**

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**.

- **Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique**

Mise à part la signature de conventions entre l'Etat 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, dont l'urgence de la mise en œuvre a été soulignée lors de l'ensemble des débats.

Au cours de l'année 2011, ont ainsi été pris :

- le **décret n° 2010-1771 du 30 décembre 2010** pris pour l'application de la loi dans les départements et collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises ;

- l'**arrêté du 28 avril 2011** fixant les modalités de la couverture complémentaire des personnes ayant souscrit un contrat de service civique affectées outre-mer ;

- le **décret n° 2011-1004 du 24 août 2011** relatif aux missions de service réalisées par des mineurs limite et encadre le temps de travail des mineurs et les missions qui peuvent leur être proposées ;

- le **décret n° 2011-1009 du 24 août 2011** pris en application du III de l'article L. 120-1 du code du service national relatif aux modalités de valorisation du service civique dans les formations post-baccalauréat ;

- et l'**arrêté du 26 septembre 2011** relatif aux indemnités dues aux personnes volontaires effectuant leur mission de service civique à l'étranger.

Soulignons en revanche que **le rapport prévu** par la loi faisant état du 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.**

***C. UNE LOI PROMULGUÉE AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2010 EST
TOTALEMENT MISE EN APPLICATION***

• Loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif

Cette loi, **issue d'une proposition de loi** de M. Jean-François Humbert, sénateur, a été suivie d'un **décret d'application global n° 2011-686 du 16 juin 2011** encadrant la profession d'agent sportif. Il a introduit les articles R. 222-1 à R. 222-42 dans le code du sport (article 1er) et prévu des dispositions transitoires relatives à la mise en place des nouvelles commissions des agents sportifs et aux licences d'agent sportif dont étaient titulaires des personnes physiques en cours de validité à la date de publication du décret.

**COMMISSION DE L'ÉCONOMIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

INTRODUCTION

Avec **plus de 200 textes réglementaires d'application** publiés entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 septembre 2011, le nombre de mesures prises pour mettre en application les lois dont la commission de l'économie assure le suivi a connu, au cours de cette année parlementaire, **un record absolu**.

Cette situation inédite reflète, certes, **les efforts réels du Gouvernement** en la matière, qui a multiplié cette année les initiatives bienvenues : circulaire du 17 février 2011 relative à la *simplification des normes concernant les collectivités territoriales*, Circulaire du 23 mai 2011 relative aux *dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises*, Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la *qualité du droit*, Comité de suivi de l'application des lois constitué par le Ministère chargé des relations avec le Parlement.

Mais elle est également la conséquence, plus automatique, de **la mise en application progressive des grandes « lois fleuves »** examinées par la commission lors des deux précédentes années parlementaires : loi de *mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, loi « Grenelle II » (portant engagement national pour l'environnement) et loi de *modernisation de l'agriculture et de la pêche*.

Cette année se singularise également par la place privilégiée accordée à l'**initiative parlementaire**, et sénatoriale en particulier : Sur les **6 lois promulguées au cours de l'année**, 5 ont eu pour origine une proposition de loi, **3 sont issues de textes d'initiative sénatoriale**.

La Commission souligne que la place nouvelle désormais réservée à l'initiative parlementaire dans le partage de l'ordre du jour des assemblées, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle de 2008, doit impérativement s'accompagner d'un **effort plus important du Gouvernement et des départements ministériels pour mettre en application les textes issus des propositions de lois des parlementaires**.

Enfin, elle forme le vœu que la nouvelle **commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois**, créée à l'initiative du Président du Sénat, M. Jean-Pierre Bel, qui, dans son allocution d'octobre, avait insisté sur le fait que « *le Sénat [devait] être particulièrement attentif à la qualité et à la nécessité de la loi, [les] collectivités [étant] submergées de normes coûteuses, souvent inutiles, voire inapplicables* », mène à bien sa mission ambitieuse en continuant à travailler étroitement avec les commissions permanentes.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

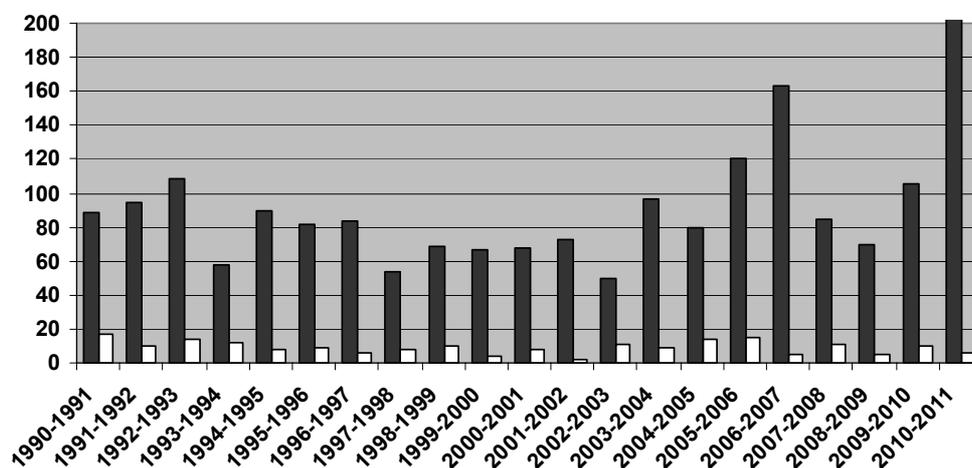
I. UN BILAN GLOBAL SATISFAISANT MARQUÉ PAR UNE FORTE AUGMENTATION DU NOMBRE DE MESURES D'APPLICATION

A. ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC LES PRÉCÉDENTES ANNÉES PARLEMENTAIRES (DU 1^{ER} OCTOBRE 2010 AU 30 SEPTEMBRE 2011)

Au cours de l'année parlementaire 2010-2011 (du 1^{er} octobre 2010 au 30 septembre 2011), dans les secteurs relevant de la compétence de la commission de l'économie :

- **6 lois** ont été promulguées (contre 10 pour l'année 2009-2010) ;
- **204 textes d'application** ont été publiés (contre 109 pour l'année 2009-2010 et 71 pour 2008-2009), dont **95 décrets en Conseil d'État**, **49 décrets simples**, **38 arrêtés**, **15 ordonnances** et **7 rapports**.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution comparée, depuis 1990, du nombre de lois (en blanc) et de textes d'application (en noir) publiés chaque année et relevant de la commission.



Cette année, le nombre total de lois promulguées et suivies par la commission de l'économie a légèrement baissé par rapport au nombre de lois promulguées l'année parlementaire précédente.

Ce tassement est cohérent avec le calendrier législatif habituel d'une fin de législature.

Fait marquant, **sur les 6 lois promulguées au cours de l'année parlementaire⁴⁴**, 5 sont d'origine parlementaire, **3 sont issues de textes d'initiative sénatoriale.**

Cette année parlementaire est également marquée par une **très forte hausse**, sans précédent depuis vingt ans, **du nombre de textes publiés en application de lois** relevant de la compétence de la commission de l'économie :

	2009-2010	2010-2011	Évolution (%)
Décret en Conseil d'État	54	95	+ 76 %
Décret simple	33	49	+ 48 %
Arrêté	12	38	+ 217 %
Total :	109	204	+ 87 %

Cet accroissement inédit traduit la poursuite des efforts engagés par le Gouvernement pour assurer une mise en œuvre effective des lois intéressant la commission, ce dont on ne peut que se réjouir.

Cette hausse est, surtout, la conséquence de la mise en application progressive des grandes « lois fleuves » dont la commission a eu à connaître au cours des deux précédentes années parlementaires : Loi « MOLLE » (de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion), loi « Grenelle II » (portant engagement national pour l'environnement) et « LMAP » (loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche). Un à deux ans ayant souvent été nécessaires au Gouvernement pour procéder à toutes les consultations préalables, c'est seulement cette année que l'essentiel des textes d'application a finalement pu être publié.

⁴⁴ - Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (projet de loi) ;
- Loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne (proposition de loi d'origine sénatoriale) ;
- Loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (proposition de loi d'origine sénatoriale) ;
- Loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France (proposition de loi d'origine sénatoriale) ;
- 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 (proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale) ;
- 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 (proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale).

B. LE NOUVEAU PÉRIMÈTRE DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS (1^{ER} OCTOBRE 2010 – 31 DÉCEMBRE 2011)

Aux termes de la circulaire du Premier ministre en date du 29 février 2008, relative à l'application des lois⁴⁵, le Gouvernement s'est engagé à respecter « *l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi* ».

Dès lors, afin que le délai minimal de six mois ait expiré pour pouvoir apprécier la mise en application des lois examinées, sont prises en compte dans la présente note :

- les 6 lois précitées, adoptées définitivement au cours de la session ordinaire 2010-2011 – soit entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 juin 2011 – (auxquelles s'ajoute bien sûr le stock des lois promulguées au cours des années parlementaires antérieures dont la commission assure le suivi) ;

- et toutes les mesures réglementaires parues au *Journal officiel* du 1^{er} octobre 2010 jusqu'à l'édition du 31 décembre 2011 incluse (253 textes d'application, prévus ou non prévus : 113 décrets en Conseil d'État, 62 décrets simples, 48 arrêtés, 11 rapports et 19 ordonnances).

⁴⁵ JORF n° 57 du 7 mars 2008, page 4233.

C. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

La commission de l'économie a procédé cette année au **suivi de 54 lois** (dont 6 lois nouvelles adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 juin 2011).

État de mise en application en 2010-2011 des 54 lois suivies par la commission

Statut	Nombre de lois	(%)
Non mise en application	1	2%
Partiellement mise en application (Dont :	36	67%
– ayant fait l'objet d'au moins une nouvelle mesure au cours de la période	23	43%
– n'ayant fait l'objet d'aucune nouvelle mesure au cours de la période)	13	24%
Totalement mise en application ou d'application directe	3	5%
Désormais sans objet	14	26%
Total :	54	100%

1. Une loi n'a pas encore été mise en application

Une seule loi est aujourd'hui encore **totalement dépourvue de texte d'application**, n'ayant fait l'objet d'aucune des mesures réglementaires d'application prévues : aucun des arrêtés nécessaires à la mise en œuvre de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux *quartiers d'habitat informel* et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer n'a encore été publié, ce qui est extrêmement regrettable.

En revanche, il y a lieu de se féliciter des progrès dans la **mise en application des 3 lois qui étaient signalées comme non mises en application l'an dernier** :

- la loi n° 2010-238 visant à rendre obligatoire l'installation de *détecteurs de fumée* dans tous les lieux d'habitation a été **totalement mise en application** après l'adoption de la seule mesure attendue ;

- la loi n° 2009-967 de programmation relative à la *mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* est désormais **partiellement mise en**

application, 2 des 4 mesures réglementaires prévues ayant été prises au cours de la période ;

- enfin, concernant la loi n° 2004-1338 du 8 décembre 2004 relative à la protection des *inventions biotechnologiques*, seule une mesure réglementaire était prévue pour ce texte. Les dispositions réglementaires permettant cette mise en application existant en fait déjà lors de l'adoption de la loi, il a donc été décidé de considérer que la loi pouvait faire l'objet d'une **application directe**.

2. Trente-six lois ne sont que partiellement mises en application

36 lois suivies par la commission de l'économie **demeurent partiellement mises en application** au 31 décembre 2011.

Au cours de la période, **23 lois ont fait l'objet d'au moins une mesure d'exécution** (au lieu de 18 en 2009-2010 et 14 en 2008-2009).

Citons, en particulier, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la loi de juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle II »)*, qui représente à elle seule près de la moitié des décrets adoptés sur la période. Elle présente aujourd'hui un taux de mise en application de 45 %, et le Gouvernement a indiqué que de nombreuses mesures étaient en instance de publication.

En revanche, **13 lois n'ont fait l'objet d'aucune nouvelle mesure d'application**. Le taux d'application de près d'un quart des lois suivies sur la période ne s'est pas amélioré cette année, et il en est ainsi pour certaines lois très importantes, comme la LME (alors qu'il ne reste pourtant à prendre que 4 mesures réglementaires pour la mettre totalement en application).

3. Trois lois sont devenues totalement mises en application

Outre la loi n° 2011-156 relative à la *solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau* et de l'assainissement) adoptée cette année qui est **d'application directe**, **deux lois sont totalement mises en application grâce à l'adoption des dernières mesures attendues** : la loi n° 2010-238 visant à rendre obligatoire l'installation de *détecteurs de fumée* dans tous les lieux d'habitation et la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier *des projets des collectivités locales d'Île-de-France*.

4. Quatorze lois, dont les mesures sont devenues désormais sans objet, ne feront plus l'objet d'un suivi

14 lois, beaucoup plus anciennes, sont désormais considérées totalement mises en application parce que les dispositions qui restaient en attente de décrets d'application **sont devenues sans objet**, soit que d'autres textes réglementaires permettent de les mettre en application, soit que le Gouvernement ait annoncé avoir définitivement renoncé à adopter les textes d'exécution correspondants.

D. DÉLAIS MOYENS DE PUBLICATION

Délai de parution des mesures réglementaires d'application (prévues et non prévues) prises du 1^{er} octobre 2010 au 31 décembre 2011 ⁴⁶

Délai écoulé entre la promulgation de la loi et la publication de la mesure d'application :	Nombres de mesures prises :	(%)	Rappel 2009-2010 (%)
- Inférieur ou égal à 6 mois	76	36 %	37 %
- De plus de 6 mois à 1 an	93	44 %	37 %
- De plus 1 an à 2 ans	23	11 %	10 %
- De plus de 2 ans	20	9 %	16 %
Total	212	100 %	

La commission constate avec grande satisfaction une réduction progressive des délais qui séparent désormais la publication des textes de celle de leurs mesures d'application.

⁴⁶ *Lois votées lors de l'année parlementaire et lois antérieures, hors lois suivies par la commission de l'économie mais examinées par une commission spéciale.*

II. DES PROGRÈS REMARQUABLES DANS LA MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES

A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE GLOBALEMENT SATISFAISANT

Statut	Nb	Lois	Mesures prises/restant à prendre	(%)
Loi non mise en application	1	- Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux <i>quartiers d'habitat informel</i> et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer (proposition de loi de l'Assemblée nationale)	0/5	0 %
Loi partiellement mise en application	3	- Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à <i>interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique</i> et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique (proposition de loi de l'Assemblée nationale)	1/2	50 %
		- Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle <i>organisation du marché de l'électricité</i> (projet de loi)	12/18	67 %
		- Loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d' <i>adaptation de la législation au droit de l'Union européenne</i> (proposition de loi du Sénat)	11/13	85 %
Loi totalement mise en application	1	- Loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des <i>projets des collectivités locales d'Île-de-France</i> (proposition de loi du Sénat)	1/1	100 %
Loi d'application directe	1	- Loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la <i>solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau</i> et de l'assainissement (proposition de loi du Sénat)		
Total :	6		25/39	64 %

Cinq des six lois promulguées au cours de la période appelaient des mesures réglementaires d'application. **Sur les 39 mesures réglementaires d'exécution prévues, 25 ont été prises.**

Le taux de mise en application des lois de l'année parlementaire 2010-2011 s'établit ainsi à 64 % ce qui est globalement satisfaisant.

B. DES POINTS NÉGATIFS PONCTUELS NÉCESSITANT TOUTEFOIS L'ATTENTION DU GOUVERNEMENT

La commission tient cependant à souligner, malgré ce chiffre encourageant, que **certains points négatifs** devront faire l'objet d'une attention particulière du Gouvernement :

- D'abord, il est regrettable que plusieurs dispositions importantes de la **loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME)** ne soient toujours pas applicables, les décrets ou arrêtés correspondants n'ayant pas été pris **plus d'un an après la promulgation de la loi** ;

- Surtout, concernant 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**, il n'est pas acceptable que, **sur les quatre articles qui prévoient des mesures d'application, aucun ne soit applicable** faute de publication des textes réglementaires prévus.

Au surplus la commission ne peut que déplorer **l'absence de transmission du rapport sur la mise en application de cette loi⁴⁷**, qui aurait dû être remis au Parlement six mois après sa publication.

Selon les informations transmises par le ministère de l'outre-mer, l'arrêté regroupant l'ensemble des mesures d'application nécessaires (barème de l'aide financière accordée, sous certaines conditions, aux occupants sans droit ni titre) devait être publié avant le 1^{er} novembre 2011.

Le Gouvernement n'a donc pas du tout, pour ce texte, respecté « l'obligation de résultat » qu'il s'est lui-même fixée dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires à l'application d'une loi dans un délai de six mois suivant sa publication.

Cette situation est particulièrement regrettable pour un texte d'initiative sénatoriale.

⁴⁷ Établi pour chaque loi promulguée en application de l'art. 67 de la loi n° 2004-1343, ce rapport doit mentionner les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de chaque loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires en indiquant les motifs de cette absence de mesures réglementaires.

C. UN RÉEL EFFORT DANS LES DÉLAIS DE PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION DES LOIS RÉCENTES

Délai de parution des mesures réglementaires d'application prises du 1^{er} octobre 2010 au 31 décembre 2011 et concernant les lois récentes (promulguées au cours de l'année parlementaire)

Délai	Nombres de mesures prises	(%)
- Inférieur ou égal à 6 mois	20	80 %
- De plus de 6 mois à 1 an	5	20 %
Total	25	100 %
<i>(Pour mémoire)</i> Mesures non prises	14	

La commission salue le réel effort du Gouvernement, même s'il n'atteint pas le taux de 100 % de publication des mesures d'application dans un délai inférieur ou égal à six mois promis par sa circulaire de 2008 relative à l'application des lois.

III. TEXTES D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

A. UN NOMBRE REMARQUABLE CETTE ANNÉE DE LOIS D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE...

Sur les six lois suivies par la commission de l'économie qui ont été promulguées au cours de l'année parlementaire 2010-2011, deux sont issues de propositions de lois de l'Assemblée nationale et **trois sont issues de propositions de lois d'origine sénatoriale** :

- la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union (issue d'une proposition de loi déposée par MM. Gérard Longuet, Jean Bizet et Jean-Paul Emorine, président de la commission jusqu'en octobre 2011) est aujourd'hui partiellement mise en application, mais toutes les habilitations n'ont pas encore été utilisées par le Gouvernement ;

- la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France (issue d'une proposition de loi déposée par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste) a d'ores-et-déjà été totalement mise en application ;

- Enfin, la **loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement** (issue d'une proposition de loi déposée par M. Christian Cambon et plusieurs de ses collègues), est d'**application directe**.

B. ...DONT LE TAUX DE MISE EN APPLICATION N'EST PAS SATISFAISANT

Cette proportion importante de lois d'initiative parlementaire, et sénatoriale en particulier, traduit la place nouvelle désormais réservée à l'initiative parlementaire dans le partage de l'ordre du jour des assemblées tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle de 2008.

Si la commission se félicite naturellement que le Sénat ait été ainsi à l'origine de la moitié des lois promulguées au cours de cette année parlementaire, elle saura aussi se montrer extrêmement attentive à la mise en application des textes d'initiative sénatoriale pour s'assurer qu'ils ne soient pas moins bien traités que les projets de loi par les départements ministériels en charge d'élaborer les textes réglementaires d'application.

Deux exemples incitent cette année à la **vigilance** :

Faute de texte d'application, la Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des *techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux* n'est pas opérationnelle, alors que sa création résulte d'un amendement déposé en commission au Sénat sur la proposition de loi « Gaz de schiste » ;

Comme signalé plus haut, sur les quatre articles de la loi portant dispositions particulières relatives aux *quartiers d'habitat informel outre-mer* qui prévoient des mesures d'application, aucun n'est applicable

La commission salue néanmoins la **promulgation des mesures réglementaires permettant de mettre totalement en application la loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation**, issue d'une proposition de loi déposée le 28 septembre 2005 à l'Assemblée nationale. Ce texte avait été adopté après une CMP réunie sur initiative conjointe des Présidents des deux chambres du Parlement et le Gouvernement s'était engagé à publier rapidement le décret d'application, ce qui a été fait en janvier 2011.

C. UN MOTIF SUPPLÉMENTAIRE D'INSATISFACTION : LE TAUX DE MISE EN APPLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRÉVUES PAR LES AMENDEMENTS D'ORIGINE SÉNATORIALE

8 % seulement des mesures d'application attendues pour les lois suivies par la commission de l'économie, adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2010-2011, **ont été prévues par des amendements d'origine sénatoriale**, ce qui est nettement moins que les années précédentes (22 % pour l'année parlementaire 2009-2010).

La commission constate néanmoins avec regret que, malgré leur faible nombre, **une seule des 3 mesures réglementaires prévues par ces dispositions d'origine sénatoriale a été prise au 31 décembre 2011.**

Mesures d'application prévues par les lois suivies par la commission de l'économie adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2010-2011 (classées en fonction de l'origine des dispositions législatives)

Nombre de mesures réglementaires d'application prévues selon leur origine dont:	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Prises	19	-	1	5	-	25
Restant à prendre	6	-	2	6	-	14
Total	25	-	3	11	-	39
% du total général	64%	-	8%	28%	-	100%
Taux de mise en application des mesures réglementaires prévues selon leur origine	76%	-	33%	45%	-	64%

IV. LE RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Deux lois suivies par la commission de l'économie ont été adoptées à l'issue d'une procédure accélérée engagée par le Gouvernement au cours de l'année parlementaire 2010-2011

Concernant la **loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011** visant à interdire *l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique* et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, le texte prévoyait que l'autorité administrative publie au Journal officiel dans un délai de **trois mois** à compter de la promulgation de la loi la liste des permis exclusifs de recherches abrogés. Le Gouvernement a parfaitement respecté ces délais en

publiant l'arrêté attendu au *Journal Officiel* du 13 octobre 2011⁴⁸. En revanche, et comme signalé supra, l'article de cette loi instituant la Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux n'est toujours pas applicable.

Concernant la **loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011** portant diverses dispositions d'*adaptation de la législation au droit de l'Union*, **11 mesures réglementaires sur 13 ont été prises, toutes dans les six mois de la promulgation, ce dont il faut se féliciter.**

Il est néanmoins surprenant, et regrettable, que plusieurs habilitations, instamment demandées par le Gouvernement (qui mettait en avant l'urgence à transposer rapidement certains textes européens) n'aient toujours pas été suivies de la promulgation des ordonnances correspondantes. Restent ainsi à publier les ordonnances portant transposition :

- de la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le *système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre* (l'habilitation est valable jusqu'au 6 juillet 2012, la transposition doit intervenir au plus tard avant le 31 décembre 2012) ;

- de 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 (l'habilitation est valable jusqu'au 6 juillet 2012, la transposition est due pour le début de l'année 2014).

V. LES RAPPORTS D'INFORMATION

Sur les 4 rapports d'information demandés au Gouvernement au titre de dispositions issues de loi adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire, un seul a été remis au Parlement cette année.

11 rapports au Parlement ont été déposés durant la période 2010-2011.

Fait notable, 6 des rapports remis cette année étaient prévus par une disposition de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du *Grenelle de l'environnement* (« Grenelle I »), portant à 10 (sur les 11 prévus au total par cette loi) le nombre de rapports publiés.

⁴⁸ Arrêté du 12/10/2011 portant publication de la liste des permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux abrogés en application de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011

En revanche, un seul rapport a été publié cette année en application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement* (« Grenelle II »), le Parlement est donc toujours en attente de la publication des 11 autres rapports prévus par cette loi.

Rapports d'information intéressant la commission de l'économie déposés au Sénat au cours de l'année parlementaire 2010-2011

Loi	Intitulé du rapport	Date de remise du rapport
Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 1 ^{er})	Deuxième rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre des engagements du <i>Grenelle de l'environnement</i>	Novembre 2010
Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 11, II)	Rapport portant sur l'interdiction de la <i>circulation sous les lignes électrifiées des trains</i> utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique	Novembre 2010
Loi portant engagement national pour l'environnement (Article 60, I, 3°, – Article L. 119-8 du code de l'environnement)	Rapport annuel sur l' <i>évolution des péages</i> pour chaque exploitant autoroutier	Janvier 2011
Loi relative à la lutte contre la fracture numérique (article 25)	<i>Le fossé numérique</i> en France	Mars 2011
Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (Article 19, 4°, d – Article L. 692-1 du code rural et de la pêche maritime)	Construction de l' <i>observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires</i> (état d'avancement, méthodes, données)	Juin 2011
Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (Article 93)	Rapport déterminant les grandes orientations d'un projet de loi de <i>modernisation de l'agriculture</i> et de la pêche spécifique à l'Outre-mer	Septembre 2011
Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 5)	Rapport sur la <i>production de gaz à effet de serre des systèmes de climatisation</i> et leur impact sur l'écosystème et l'environnement ; singulièrement dans les collectivités d'outre-mer	Septembre 2011
Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 1 ^{er})	Troisième rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre des <i>engagements du Grenelle de l'environnement</i>	Octobre 2011
Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Article 46, d)	Rapport sur l'opportunité d'asseoir la <i>taxe d'enlèvement des ordures ménagères</i> sur la taxe d'habitation	Octobre 2011

Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Article 11, V)	Rapport sur la nécessité de rénovation des <i>barrages manuels</i> du réseau fluvial magistral, sur le coût global de ces interventions et les modalités de financements, ainsi que sur la régénération du réseau fluvial à vocation de transport de marchandises, et l'effort financier pluriannuel consenti à ce titre par l'État	Octobre 2011
Loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (Article 2)	Rapport au Parlement sur les modalités et les conséquences de l'application d'une <i>allocation de solidarité pour l'eau</i> attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d'eau potable et d'assainissement	Novembre 2011

Comme les années précédentes, la commission de l'économie ne peut que déplorer **l'absence de dépôts de multiples rapports**, ou le **retard excessif** de ces dépôts.

Neuf rapports de la loi « LME » restent à paraître, cinq d'entre eux auraient dû l'être avant le 31 décembre 2011.

Maigre consolation, la remise de ces rapports est presque aussi défailante quand elle est prévue par le texte initial du Gouvernement que lorsqu'elle résulte d'amendements de parlementaires.

Cette année encore, **la commission ne peut donc qu'inciter les ministères à consentir un réel effort de suivi et de rattrapage du dépôt des rapports d'information.**

SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PAR SECTEURS

I. AGRICULTURE ET PÊCHE

● Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

La loi d'orientation agricole de 2006 a fait l'objet d'un effort particulier de la part du Gouvernement dans le suivi de son application. Peu de dispositions d'application manquent en effet. Seules trois séries de mesures n'ont pas été prises. Il s'agit :

- du décret en Conseil d'État prévu par l'article 44, devant définir les conditions *d'interdiction de lubrifiants non « écolabellisés » dans les zones écologiquement sensibles*. L'article 112 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a modifié l'article 44 de la loi de 2006 pour repousser cette interdiction de 2008 à 2011 ;

- des deux décrets simples, prévus par l'article 47, l'un définissant les conditions d'interdiction de la distribution au consommateur final de *sacs de caisse à usage unique en plastique non biodégradable* et l'autre déterminant les usages du plastique pour lesquels l'incorporation de matières d'origine végétale est obligatoire. **Les projets de textes ont été notifiés à la commission européenne en 2006, qui avait émis des réserves sur l'euro-compatibilité des dispositifs envisagés. Il est donc peu probable que ces textes d'application puissent être pris un jour ;**

- du décret simple, prévu à l'article 93, sur les modalités de *certification du matériel génétique support de la voie mâle*, acquis par les éleveurs, prévu à l'article 93. Notons qu'une telle certification ne doit entrer en vigueur que **le 1er janvier 2015**. Par ailleurs, le décret n° 2006-1662 du 21 décembre 2006 prévoit déjà un dispositif d'enregistrement et de certification de parenté par espèce et filière de production.

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

Comme la loi d'orientation agricole de 2006, le Gouvernement a prêté une attention toute particulière à la mise en application de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Un peu plus d'un an après la promulgation de la loi, **83 de ses 93 articles** comportant des dispositions autres que des habilitations à prendre des ordonnances étaient **mises en application**. La plupart des dispositions les plus emblématiques de la loi nécessitant des textes d'application sont ainsi opérationnelles.

Concernant les mesures destinées à renforcer la **compétitivité de l'agriculture** française, on note les éléments suivants :

- 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. Une réflexion est en cours pour étendre cette contractualisation obligatoire au secteur de la viande bovine. Les dispositions permettant d'instituer un médiateur des contrats ont été prises (**décret n° 2011-553 du 5 avril 2011**), permettant la nomination le 8 avril 2011 de M. Pierre Lepetit.

- 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 et son Président, M. Philippe Chalmin, a remis un premier rapport au Parlement au mois de juin 2011.

- 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 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, qui visait à remplacer l'ancien dispositif des calamités agricoles, à l'exception notable des dispositions de l'article L. 361-3 sur les fonds de mutualisation, qui nécessitent la prise de mesures d'application particulières.

- le décret permettant de simplifier les procédures de *regroupement 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.

Concernant les autres **mesures agricoles** :

- 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.

- *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 2010** relatif aux modalités de production et de commercialisation agricoles de biogaz, d'électricité et de chaleur par méthanisation.

- 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.

- 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 forêt, la mise en application de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche 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 sur les conditions de qualification et d'indépendance des gestionnaires forestiers professionnels créés par la loi a fait l'objet d'après discussions avec les professionnels de la forêt et serait en cours de finalisation.

La mise en place du dispositif assurantiel en matière de forêt est cependant un peu moins avancée. Certes, le **décret n° 2011-271 du 16 mars 2011** a précisé la composition du Comité national de gestion des risques en forêt. Mais les décrets sur les conditions d'emploi des sommes déposées sur le compte épargne d'assurance pour la forêt et sur les modalités d'utilisation du dispositif « *Defi forêt* » ne sont pas encore parus. Ils seraient cependant susceptibles d'être publiés avant la fin 2011.

En matière de pêche et d'aquaculture, la modification des *instances de gouvernance de la pêche* prévue par la loi a été en grande partie 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, à la suite de 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**. En revanche, le décret modifiant la composition du conseil supérieur des politiques halieutiques, aquacole et halio-alimentaire, ainsi que celui concernant les conseils de façade maritime ne sont pas encore intervenus. 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.

Enfin, plusieurs **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 2011⁴⁹. Les ordonnances d'adaptation à l'outre-mer des dispositions de la LMAP sont en revanche en attente de rédaction.

Plusieurs mesures règlementaires restent attendues :

- le décret, prévu par l'article premier, qui doit définir les *règles nutritionnelles devant être respectées en restauration collective* n'est toujours pas intervenu. Dans la pratique, les professionnels suivent aujourd'hui un texte non obligatoire, le référentiel établi par le Groupe d'étude des marchés de restauration collective et de nutrition (GEMRCN). Un premier projet de décret avait fait l'objet d'un avis négatif du comité consultatif d'évaluation des normes (CCEN). Une nouvelle version devrait être publiée avant la fin de 2011.

- le décret, prévu à l'article 3, pour fixer la *liste des produits pour lesquels l'indication de l'origine est obligatoire*, n'a pas encore été pris, dans la mesure où la directive européenne sur l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires n'a pas encore été modifiée. Elle devrait l'être d'ici la fin 2011⁵⁰.

- le décret, prévu à l'article 4, sur les modalités d'utilisation des *mentions faisant état de présence de truffes* n'est pas non plus paru. Un projet de texte a été notifié à la commission européenne. Il sera soumis au Conseil d'État après sa réponse.

- sur la *gestion des risques*, on peut regretter qu'alors que la loi prévoyait en son article 27 que le Gouvernement présente au Parlement dans un délai de six mois les « *conditions et les modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en réponse à des situations exceptionnelles touchant le secteur agricole* », aucun rapport n'ait encore été transmis sur ce sujet, qui conditionne pourtant la possibilité d'étendre les mécanismes d'assurance aux éleveurs et à la couverture du risque en matière de récolte de fourrages, sujet particulièrement important en situation de sécheresse.

- le rapport au Parlement sur les modes de financement alternatifs de la protection sociale agricole, prévu par l'article 38, est également manquant, même si des travaux nombreux sur ce sujet, émanant de nombreuses institutions agricoles, peuvent alimenter la réflexion du Parlement.

- soulignons qu'un décret, non prévu par la loi, mais nécessaire pour définir les modalités d'utilisation du produit de la *taxe sur la cession de*

⁴⁹ Rapport du Gouvernement au Parlement déterminant les grandes orientations d'un projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche spécifique à l'Outre-mer, établi par Jean-Pierre Bastié, Inspecteur général de l'Agriculture.

⁵⁰ Procédure européenne COD/2008/0028.

terrains nus rendus constructibles, instaurée à l'article 55, est en cours de finalisation à la direction de la législation fiscale du Ministère de l'économie et des finances.

- concernant la pêche et l'aquaculture, le décret, prévu à l'article 86, devant préciser *les modalités de vente dans les halles à marée* n'a pas encore été publié mais devrait l'être d'ici à la fin 2011 et le décret, prévu à l'article 91, concernant la *taxe sur les éoliennes en mer*, est en cours de finalisation à la direction de la législation fiscale du Ministère de l'économie et des finances.

II. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

● **Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux**

Plusieurs mesures d'application restent à prendre :

- À l'article 166, un décret en Conseil d'État portant sur le *fichier national central des permis de chasse*.

Cet article a créé l'article L. 423-4 du code de l'environnement qui institue un fichier central à caractère national des permis délivrés, des validations et des autorisations de chasser dont la gestion est confiée à la Fédération nationale des chasseurs sous le contrôle de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

D'après les informations transmises par le ministère, un groupe de travail est en place depuis 2006. Toutefois, la complexité inhérente à la rédaction de ce décret visant à la création d'un fichier national géré par une association sous le contrôle d'un établissement public et dont une partie des données proviennent du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice a conduit la direction de l'eau et de la biodiversité à prolonger la **concertation** avec ses interlocuteurs du monde de la chasse et des ministères concernés sans néanmoins parvenir à un accord à ce jour

Un avant-projet est rédigé, qui doit être soumis au Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, à la CNIL et au Conseil d'État.

Le ministère de l'écologie a indiqué que le ministère de l'intérieur n'avait pas encore pu donner son avis sur la rédaction du projet de texte. Mais un projet de décret portant création du fichier national des interdits d'acquisition et de détention d'armes (FINIADA) vient d'être adressé au Conseil d'État par le ministère. Il permettrait d'apporter des éléments de réponse concrète à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage dans le cadre de la délivrance du permis de chasser.

En outre, il est précisé que l'autorité judiciaire n'est pas techniquement en mesure de renseigner le fichier central sur les peines prononcées relatives aux infractions à la police de la chasse et aux homicides involontaires.

- Au I de l'article 167, un arrêté relatif aux dates de chasse aux oiseaux d'élevage. La loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux a donné une existence légale aux établissements de chasse professionnels à caractère commercial.

Un arrêté est par ailleurs prévu par l'article L. 424-3 du code de l'environnement pour fixer des dates spécifiques de chasse aux oiseaux d'élevage. **Mais cet arrêté n'a jamais été pris depuis plus de six années.**

● **Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris**

À l'article 10, est attendu un arrêté délimitant le périmètre dans lequel s'applique la *taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus* et des immeubles bâtis résultant, sur le territoire de la région d'Île-de-France, des projets d'infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris.

À l'article 11, l'arrêté fixant les catégories de *matériels roulants utilisés sur les lignes de transport en commun de voyageurs* et faisant l'objet de l'imposition forfaitaire mentionnée à l'article 1635-0 *quinquies* du Code général des impôts devrait paraître d'ici la fin du mois de septembre.

Le ministère indique, s'agissant du décret prévu à l'article 13 relatif aux modalités de versement d'une participation à la Société du Grand Paris par les établissements publics d'aménagement, qu'il sera élaboré si nécessaire à l'occasion du rendez-vous d'évaluation du plan de financement du Grand Paris avant le 31 décembre 2013.

Le conseil de surveillance de la Société du Grand Paris a adopté le 26 mai 2011 le schéma d'ensemble du Grand Paris, qui a été approuvé par le **décret en Conseil d'État n° 2011-1011 du 24 août 2011**, conformément au II de l'article 2 de la loi. Ce n'est qu'une fois le schéma approuvé que le Gouvernement prendra des décrets en Conseil d'État pour déclarer d'utilité publique les projets d'infrastructures mettant en œuvre ce schéma comme le prévoit l'article 4 de la loi.

À l'article 11, l'arrêté fixant les catégories de *matériels roulants* utilisés sur les lignes de transport en commun de voyageurs et faisant l'objet de l'imposition forfaitaire mentionnée à l'article 1635-0 *quinquies* du Code général des impôts n'est toujours pas adopté, alors qu'il devait paraître avant la fin du mois de septembre 2010.

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 Gouvernement indique que ce décret sera pris si nécessaire à l'occasion du rendez-vous d'évaluation du plan de financement du Grand Paris avant le 31 décembre 2013.

Le décret prévu à l'article 19 n'est pas adopté. Il doit préciser les *relations entre la SGP, la RATP, la SNCF et RFF* lorsque la SGP conclut un contrat de partenariat. Il est prévu pour janvier 2012.

Un décret est également prévu à l'article 20 pour définir les *relations entre la RATP* (gestionnaire du futur réseau du Grand Paris Express) *et la SGP* (propriétaire du réseau et des gares) et, plus particulièrement, pour fixer les conditions de rémunérations pour l'usage ou le transfert du réseau. Là encore, le Gouvernement indique que ce décret sera pris si nécessaire à l'occasion du rendez-vous d'évaluation du plan de financement du Grand Paris avant le 31 décembre 2013.

Enfin, le **syndicat mixte de transports entre l'Établissement public de Paris-Saclay** et les communes ou leurs groupements compétents en matière de transports, prévu à l'article 36 de la loi, **ne verra finalement pas le jour**, compte-tenu de la délibération n° 2011-0463 du Syndicat des transports d'Île-de-France, qui a délégué le 1^{er} juin dernier une partie de ses compétences aux communautés urbaines de Saint Quentin en Yvelines, Versailles Grand Parc, du Plateau de Saclay et à la commune des Ulis.

Pour mémoire, deux **rapports** demandés au Gouvernement sont attendus :

- avant le 31 décembre 2013, sur l'application de la *loi sur le Grand Paris* (article 2, I) ;

- 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).

● **Loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement**

Aucune mesure réglementaire n'est prévue. Cette loi est donc directement d'application.

Le **rapport, prévu par l'article 2**, que le Gouvernement devait remettre au Parlement avant le 8 août 2011, **a été rendu public** le 7 novembre 2011. Ce rapport porte sur les modalités et les conséquences de l'application d'une *allocation de solidarité pour l'eau* attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d'eau potable et d'assainissement afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d'eau au titre de la résidence principale.

III. ENVIRONNEMENT

● **Loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse**

À ce jour la loi est presque entièrement mise en application. Sur les 16 mesures réglementaires prévues initialement, 14 ont déjà été prises. En

réalité, **un seul décret doit être encore pris pour que la loi soit totalement mise en application.**

Reste ainsi à prendre, à l'article 21, un décret prévoyant la mise en place d'un fichier national des permis de chasser délivrés, des validations des permis et des autorisations de chasser accompagné.

Cette exigence est reprise par l'article 166 de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (Cf. *supra*).

Il est à noter que la parution du décret prévu par l'article 23 concernant les *règles de sécurité des chasseurs et des tiers à la chasse* n'est plus exigée depuis la loi du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse qui **a supprimé cette obligation.**

Il convient de préciser que sur les trois **rapports** qui étaient exigés de la part du Gouvernement, **un rapport est devenu sans objet.**

L'article 1 prévoit deux rapports. Le premier qui devait être remis au Parlement avant le 31 décembre 2000 concerne les *initiatives européennes* en application du principe de subsidiarité entre le droit national et le droit communautaire. La loi n° 2003-698 du 30 juillet 2003 relative à la chasse a, à son tour dans son article 1, codifié à l'article L.411-6 du code de l'environnement, prévu le dépôt par le Gouvernement d'un rapport présentant ses initiatives européennes visant à résorber les difficultés d'application de la directive n° 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Ce rapport a ainsi été adressé au Parlement par la ministre de l'environnement au printemps de l'année 2004.

L'autre rapport dont la date butoir de transmission au Parlement avait été fixée au 7 septembre 2005 concerne l'application de la *directive « oiseaux »*. Or, sur ce point, un rapport est adressé chaque année à la Commission européenne mentionnant notamment les dérogations accordées conformément à l'article 9 de ladite directive. Le rapport triennal 2005-2006-2007 d'application de la directive européenne « oiseaux » a été transmis à la commission européenne le 28 mai 2009.

Dès lors, il convient de considérer que l'article 1 fait en réalité l'objet d'une application presque parfaite, à charge pour le Gouvernement de transmettre au Parlement, et au Sénat en particulier, le second rapport précité, réalisé pour la Commission européenne.

● **Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages**

Est encore attendu :

– à l'article 31, un décret relatif à la constitution et à la révision des *garanties financières des installations classées* : interrogé sur ce point, le ministère précise qu'un projet de texte a été élaboré, mis en consultation à l'été et doit être mis en ligne pour consultation finale en vue du Conseil

supérieur de la prévention des risques technologiques du 18 octobre prochain. Ce texte a mis du temps à être élaboré du fait de la nécessité d'attendre l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 12 juillet 2010 relatives à la responsabilité des maisons mère. Le décret pourrait être publié fin 2011-début 2012 ;

– à l'article 76, un décret concernant la *participation de l'ONF aux dossiers et missions de service public relatifs à la prévention des risques naturels* : le ministère de l'agriculture indique qu'il devrait être pris en 2011.

● **Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques**

L'article 33 qui concerne les modalités de mise à disposition auprès de l'autorité administrative des informations relatives aux *quantités de produits biocides mises sur le marché* est désormais applicable. Le **décret n°2010-883 du 27 juillet 2010** relatif à la transmission des quantités de produits biocides mises sur le marché annuellement a été publié au Journal officiel le 29 juillet 2010.

Plusieurs articles restent néanmoins totalement non mis en application à ce jour, les décrets n'ayant toujours pas été pris par le Gouvernement :

- les dispositions de l'article 48 ne sont pas mises en application à ce jour puisque, là encore, **le décret en Conseil d'État prévu n'a pas été pris**. Elles concernent l'article L. 2333-100 du code général des collectivités territoriales et sont relatives aux modalités de mise en œuvre de la *taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales*. Ce texte réglementaire est pourtant nécessaire notamment en ce qui concerne la définition des réseaux de collecte des eaux pluviales, les modalités de contrôle des dispositifs de raccordement et de limitation des déversements des eaux pluviales et les modalités de calcul des abattements.

Selon les informations transmises par le Gouvernement pour expliquer le retard, il semblerait que lors de l'examen du projet de décret relatif à la taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales, le **Conseil d'État a estimé que ce texte réglementaire ne pouvait remédier à l'imprécision de la loi**.

Par ailleurs, les modifications de l'article 48 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ont permis :

– d'exclure l'application de la taxe évoquée ci-dessus dans les zones non urbanisées ;

– de clarifier l'assiette de la taxe en faisant référence aux superficies cadastrales des terrains bâtis avec une réduction d'assiette pour les parties de terrains non imperméabilisés ;

– de limiter les possibilités d'interprétation des abattements.

Une nouvelle version de décret d'application précisant les modalités de mise en place de la taxe sera prochainement transmis au Conseil d'État. Sa publication avait été ainsi envisagée au deuxième trimestre de l'année 2011.

L'article 54 n'est pas applicable en totalité. Il convient de se féliciter de la parution au Journal officiel, le 31 décembre 2009, du **décret du 30 décembre 2009** relatif aux redevances dues aux collectivités territoriales en raison de l'occupation de leur domaine public par des *ouvrages des services publics de distribution d'eau et d'assainissement*, en application de l'article L. 2224-11-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Toutefois, l'applicabilité de certaines dispositions reste suspendue à l'intervention de mesures réglementaires.

Il est en ainsi des dispositions qui règlent les *prescriptions applicables aux supports techniques* mentionnés à l'article L. 2224-11-4 du CGCT dont le décret est toujours attendu. Le Gouvernement avait indiqué qu'un complément législatif en la matière serait proposé par voie d'amendement gouvernemental dans le cadre du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II). Ce complément législatif a bien été présenté au Parlement lors du débat sur le projet de loi précité et adopté (article 163 de la loi 2010-788). La concertation avec les associations d'élus sera prochainement engagée sur le projet de décret d'application, qui devra être soumis à la CNIL, avant transmission au Conseil d'État.

Les dispositions relevant de l'article L.1321-7 du code de la santé publique et relatives au régime des redevances perçues par l'État en raison de l'occupation de son domaine public par les *ouvrages des services d'eau potable et d'assainissement* exploités par les collectivités territoriales ou leurs groupements ne sont pas applicables non plus, le décret en la matière n'ayant pas été pris. Le Gouvernement indiquait l'année dernière déjà qu'un projet de décret était en cours de concertation interministérielle et devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2011. Or il n'a toujours pas été pris.

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

Peu de progrès ont été enregistrés dans la prise de mesures d'applications de ce texte, trois ans après son adoption par le Parlement, le rendant très partiellement applicable.

Le contexte qui entoure la prise des mesures d'application restantes est en évolution : en effet, **la commission européenne a présenté le 13 juillet 2010 une proposition de modification de la directive 2001/18/CE, qui pourrait rendre obsolètes certaines dispositions législatives votées en 2008,**

comme le soulignait le rapport d'information n° 2849 des députés Antoine Herth et Germinal Peiro⁵¹, en octobre 2010.

Les mesures d'application déjà prises à ce jour sont les suivantes :

- les décrets désignant le président et les membres du *comité scientifique et du comité économique, éthique et social (CEES) du Haut conseil des biotechnologies (HCB)*, ainsi que le décret précisant ses conditions de fonctionnement, prévus à l'article 3, ont été publiés dans l'année qui a suivi la promulgation de la loi⁵².

- le décret sur la composition, les attributions et les règles de fonctionnement du *comité de surveillance biologique du territoire (CSBT)*, prévu à l'article 9, a également été publié⁵³.

- le décret définissant les *règles d'étiquetage des OGM commercialisés en vue d'une utilisation confinée*, prévu à l'article 13, est le dernier texte pris pour l'application de la loi⁵⁴.

En revanche, de nombreuses mesures sont **encore en attente** :

- le *rapport* du Gouvernement relatif aux possibilités de développement d'un plan de *relance de la production de protéines végétales alternatif aux cultures d'OGM*, prévu par l'article premier, n'a toujours pas été déposé ;

- le texte réglementaire définissant **les seuils à partir desquels un produit est considéré comme « sans OGM »**, prévu à l'article 2, n'est pas non plus intervenu. Toutefois, l'année 2010-2011 a permis d'avancer sur ce point. Après avoir émis une recommandation le 26 octobre 2009, le Haut conseil des biotechnologies a rendu son avis sur le projet de décret le 10 mars 2011. L'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a rendu un avis sur le projet de décret le 26 août 2011. Il ne reste donc plus que deux étapes avant publication du décret : une notification du projet à la commission européenne et son examen par le Conseil d'État, si bien que le décret pourrait être publié courant 2012 ;

- le décret en Conseil d'État prévu à l'article 8 pour définir les modalités d'application de la responsabilité de plein droit de l'exploitant agricole en cas de *contamination de cultures non-OGM* n'est pas non plus intervenu. Il n'aurait une réelle portée, en tout état de cause, qu'à partir du moment où un seuil permettant de définir ce qu'est le « sans-OGM » aura été pris ;

⁵¹ Rapport d'information n° 2849 (XIIIème législature), déposé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 7 octobre 2010, sur le contrôle de l'application de la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, par MM. Antoine Herth et Germinal Peiro.

⁵² Décret n° 2008-1273 du 5 décembre 2008 relatif au Haut conseil des biotechnologies.

⁵³ Décret n° 2008-1282 du 8 décembre 2008 portant création du comité de surveillance biologique du territoire.

⁵⁴ Décret n° 2009-45 du 13 janvier 2009 relatif à l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés mis à disposition de tiers à l'occasion d'une utilisation confinée.

- L'article 10 prévoyait pour sa part un décret précisant les *informations devant être communiquées à l'autorité administrative ainsi qu'aux exploitants voisins par les exploitants des parcelles OGM*. Ce décret n'est pas encore intervenu ;

- L'article 11 prévoyait trois décrets : le premier, concernant le dossier d'information relatif à *l'agrément pour l'utilisation confinée d'OGM*, n'a toujours pas été pris. En revanche, les **deux décrets suivants** qui devaient dresser la liste des informations contenues dans les *dossiers d'autorisation* qui ne peuvent rester confidentielles, **sont devenus superflus** puisque l'article 15 de la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la *responsabilité environnementale* et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement a défini cette liste directement dans la partie législative du code rural et de la pêche maritime ;

- L'article 13 prévoyait de nombreux textes d'application, qui n'ont toujours pas été pris. Sont aujourd'hui **toujours attendus** :

– un décret en Conseil d'État concernant les conditions d'application des règles relatives à *l'utilisation confinée d'OGM en installations classées* dans le domaine de la production industrielle ;

– un décret concernant les *critères du classement en classes des OGM* destinés à une utilisation confinée. Toutefois, **on peut considérer que l'article D. 531-4 du code de l'environnement, en vigueur depuis 2007, permet d'établir un tel classement** ;

– un décret définissant les critères *d'innocuité des utilisations confinées* mettant en œuvre des OGM ;

– un décret en Conseil d'État concernant la procédure d'agrément ou de déclaration pour *l'utilisation confinée d'OGM* ;

- L'article 21, enfin, n'est toujours pas applicable, le décret concernant *les seuils d'étiquetage « OGM » des semences* n'ayant pas été pris par le Gouvernement. Sur ce dossier c'est la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui est chef de file. Des discussions interministérielles sur ce projet se poursuivent. Ce texte dépend également de celui définissant les filières « sans OGM ». Il est en effet nécessaire que les seuils choisis au niveau des semences permettent aux producteurs de respecter les seuils des filières sans OGM.

● **Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.**

À l'article 5, le décret relatif aux conditions techniques pouvant justifier des *adaptations marginales à la norme de réduction des consommations d'énergie du parc des bâtiments existants* dans le cas d'un patrimoine manifestement difficile à rénover et les modalités de compensation applicables aux organismes bailleurs de logements sociaux, issu d'un

amendement du Sénat, est **jugé inutile par le Gouvernement**. Il ne devrait donc jamais être publié.

À l'article 10, II, un **rapport** a été demandé sur la possibilité de créer *un fonds de capitalisation, regroupant des actifs et des participations de l'État dans le capital des sociétés dont il est actionnaire*, qui pourrait, le cas échéant, être géré dans le cadre des missions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. En outre, ce rapport doit présenter les différents dispositifs permettant de financer les grands projets d'infrastructures de transport.

A l'article 11, le Parlement a demandé au Gouvernement un rapport sur l'opportunité d'interdire, à partir du 31 décembre 2015, *la circulation sur les lignes électrifiées des trains utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique*. Le Gouvernement indique que la rédaction de ce rapport aujourd'hui achevée a été retardée par le souhait de recueillir de la part des différents opérateurs de transports ferroviaires des données précises sur la répartition des circulations diesel et des informations fiables sur les consommations associées.

Également à l'article 11, le Gouvernement a été invité à étudier :

- d'une part, la possibilité de mettre en œuvre des prêts à long terme et des garanties pour faciliter l'acquisition du *matériel nécessaire à l'activité des opérateurs fluviaux* ;

- d'autre part, l'opportunité de donner à l'établissement public *Voies navigables de France* la pleine propriété du domaine public fluvial attaché au réseau magistral.

Le Gouvernement indique toutefois qu'un fonds a été mis en place en 2009 pour favoriser la création d'entreprises dans le secteur par l'attribution de *prêts d'honneur à taux zéro*, et qu'il n'a **pas été nécessaire d'adopter des textes réglementaires d'application**.

Enfin, toujours à l'article 11, le Gouvernement devait présenter au Parlement, au plus tard trois mois après la promulgation de la présente loi, un rapport sur les enjeux et les impacts relatifs, d'une part, à la généralisation de l'autorisation de *circulation des poids lourds de 44 tonnes* et, d'autre part, à la réduction de la vitesse à 80 kilomètres/heure pour tous les poids lourds circulant sur autoroute et à leur interdiction de se dépasser sur ces axes.

Il est regrettable que ces communications aient eu lieu après la publication du décret n° 2011-64 du 17 janvier 2011 relatif au poids total autorisé des véhicules terrestres à moteur, qui a permis sous conditions le passage à 44 tonnes.

À l'article 52 est attendu le 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. Une mission a été confiée au Conseil général de l'environnement et du

développement durable et au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies qui viennent de rendre leurs travaux. Le rapport est en cours de finalisation au ministère de l'environnement et devrait être soumis à la discussion interministérielle dans les prochaines semaines.

Concernant l'énergie à l'article 42, un décret en Conseil d'État n° 2011-1697 a été publié le 1er décembre 2011 afin de fixer les règles relatives aux ouvrages des réseaux publics d'électricité et des autres réseaux d'électricité et au dispositif de surveillance et de contrôle des ondes électromagnétiques.

S'agissant des transports, aucun des rapports demandés par le Parlement n'a été transmis : la situation n'a donc pas évolué depuis l'an dernier. Ces rapports devaient être remis au plus tard six mois après l'adoption de la loi.

● **Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.**

Plusieurs textes d'application ont été publiés au cours de l'année écoulée :

- à l'article 1^{er} : le décret en Conseil d'État n° 2010-1269 du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions, le décret en Conseil d'État n° 2010-1662 du 28 décembre 2010 relatif à la mention du classement énergétique des bâtiments dans les annonces immobilières, le décret n° 2011-413 du 13 avril 2011 relatif à la durée de validité du diagnostic de performance énergétique, le décret en Conseil d'État n° 2011-544 du 18 mai 2011 relatif aux attestations de prise en compte de la réglementation thermique et de réalisation d'une étude de faisabilité relative aux approvisionnements en énergie pour les bâtiments neufs ou les parties nouvelles de bâtiments, le décret en Conseil d'État n° 2011-604 du 30 mai 2011 relatif à l'attestation de prise en compte de la réglementation acoustique à établir à l'achèvement des travaux de bâtiments d'habitation neufs et le décret en Conseil d'État n° 2011-807 du 5 juillet 2011 relatif à la transmission des diagnostics de performance énergétique à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;

- à l'article 8, le décret n° 2011-2058 du 30 décembre 2011 relatif au contenu de l'annexe environnementale mentionnée à l'article L. 125-9 du code de l'environnement.

- à l'article 121, le décret n° 2011-738 du 28 juin 2011 relatif au Comité national « trames verte et bleue » et le décret n°2011-739 du 28 juin

2011 relatif aux *comités régionaux « trames verte et bleue »* et modifiant la partie réglementaire du code de l'environnement ;

- à l'article 125, le **décret n° 2011-966 du 16 août 2011** relatif au régime d'autorisation administrative propre à *Natura 2000* ;

- à l'article 129, le **décret n° 2011-1251 du 7 octobre 2011** relatif à l'agrément des *conservatoires régionaux d'espaces naturels* ;

- à l'article 135, le **décret n° 2011-195 du 21 février 2011** relatif au *Conservatoire de l'espace littoral* et des rivages lacustres ;

- à l'article 158, le **décret n° 2011-912 du 29 juillet 2011** relatif à *l'établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du Marais poitevin*.

- à l'article 165, le **décret n° 2011-815 du 6 juillet 2011** relatif à la *taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines* ;

- à l'article 166, le **décret en Conseil d'État n° 2011-492 du 5 mai 2011** relatif au *plan d'action pour le milieu marin* ;

- à l'article 168, le **décret n° 2011-637 du 9 juin 2011** relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du *Conseil national de la mer et des littoraux* ;

- à l'article 171, le **décret en Conseil d'État n° 2010-1389 du 12 novembre 2010** relatif à l'obligation de constituer des garanties financières avant l'ouverture de travaux de recherche ou d'exploitation des mines ;

- s'agissant des décrets prévus aux chapitres 2 et 3 du titre VI sur la Gouvernance, seul le décret sur les *études d'impact* visé par l'article 230 a été adopté ;

- à l'article 249, le **décret en Conseil d'État n° 2011-832 du 12 juillet 2011** relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des *associations agréées*, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances et le **décret n° 2011-833 du 12 juillet 2011** fixant la liste des *instances consultatives* ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable;

- à l'article 250, le **décret n° 2011-112 du 27 janvier 2011** relatif à la composition et au renouvellement des *conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux* ;

- À l'article 255, le **décret n°2011-687 du 17 juin 2011** relatif au rapport sur la situation en matière de *développement durable dans les collectivités territoriales*.

Certains textes non prévus ont également été publiés :

- à l'article premier, l'**arrêté du 26 octobre 2010** relatif aux *caractéristiques thermiques* et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments ;

- à l'article 9, le **décret en Conseil d'État n° 2011-666 du 14 juin 2011** relatif au *Centre scientifique et technique du bâtiment*.

- à l'article 135, le **décret en Conseil d'État n° 2011-195 du 21 février 2011** relatif au *Conservatoire de l'espace littoral* et des rivages lacustres ;

- à l'article 168, le **décret n°2011-637 du 9 juin 2011** relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du *Conseil national de la mer et des littoraux*.

Il est à noter qu'à l'article 150, le **décret relatif à la création du label « Grand site » est devenu inutile, comme, à l'article 227, le décret relatif à la responsabilité de la maison-mère.**

De nombreux textes restent cependant en attente de publication.

- À l'article premier :

- 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 et environnementales et à la *performance énergétique et environnementale des bâtiments ou parties de bâtiment existants* qui font l'objet de travaux : le Gouvernement envisage sa publication en août 2013 ;

- le décret en Conseil d'État relatif aux conditions dans lesquelles, à l'issue de l'achèvement des travaux portant sur des bâtiments neufs ou des parties nouvelles de bâtiments existant soumis à permis de construire, le maître d'ouvrage fournit à l'autorité qui a délivré le permis de construire de construire *un document attestant que la réglementation thermique a été prise en compte* par le maître d'ouvrage ou, en son absence, par le maître d'ouvrage : le projet de décret est en discussion interministérielle et le texte devait être publié en janvier 2012 ;

- le décret en Conseil d'État relatif à *l'audit énergétique* devant être réalisé dans certains bâtiments à usage d'habitation en copropriété de cinquante lot ou plus : il devait initialement être publié en novembre 2011 mais fait encore l'objet de discussions interministérielles. Ce décret devrait également porter, plus généralement, sur le diagnostic de performance énergétique réalisé pour les bâtiments équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement ;

- 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 : il devrait être publié en janvier 2012 ;

- 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 : il devrait être publié en juin 2012 ;

- à l'article 7, le décret en Conseil d'État relatif aux conditions d'application de l'article 24-4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le *statut de la copropriété* et le décret en Conseil d'État relatif aux conditions d'application du g de l'article 25 de cette même loi devraient être publiés en mars 2012.

- à l'article 121, un décret relatif à l'adoption des orientations nationales pour la remise en bon état des *continuités écologiques* et un décret sur les conditions d'application du titre VII « trame verte et trame bleue » ; d'après les données fournies par le Ministère, ces décrets devraient être rapidement publiés ;

- à l'article 16, un décret relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme : le projet a été transmis à la Commission européenne et le décret pourrait être publié en janvier 2012 ;

- aux articles 17 et 19 un décret relatif aux *schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme* : le comité des finances locales rendu un avis favorable le 3 février, et le texte est actuellement en cours d'examen au Conseil d'État ;

- à l'article 23, un décret précisant les conditions d'application de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme : l'avancement de ce projet a été subordonné à celui des ordonnances. Celles-ci étant finalisées, le décret est en cours de rédaction et devrait être soumis à la validation interministérielle d'ici quelques semaines ;

- à l'article 25 les ordonnances portant nouvelle rédaction des *dispositions législatives du code de l'urbanisme* : les projets sont au Conseil d'État, les ordonnances devant paraître au plus tard le 12 janvier 2011 ;

- aux articles 36, 40 et 42, un décret relatif à l'*affichage publicitaire* : le projet de décret a suscité de fortes oppositions de la part des associations et des professionnels ; le ministère indique qu'il est attendu pour novembre ;

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 53 exige que toute expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de la réalisation de la nouvelle branche du *tram-train T4 en Ile-de-France* vers Clichy-sous-bois et Montfermeil soit prononcée par décrets en Conseil d'État, qui n'ont toujours pas été pris. Le Gouvernement indique qu'en l'état du calendrier prévisionnel, le STIF prévoit que l'enquête d'utilité publique relative à ce projet ait lieu à la mi-2012. C'est après la déclaration d'utilité publique consécutive à cette enquête qu'il pourra être fait recours à la procédure de prise de possession immédiate, laquelle est autorisée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État. L'article 53 de la loi prévoit en outre que les décrets qui seront nécessaires à ce titre seront publiés au plus tard le 31 décembre 2012.

L'article 54 renvoie à un décret le soin de déterminer les conditions d'attribution et d'utilisation du *label « autopartage »*. Le Ministère indique que le projet de décret a été examiné par la section des travaux publics du Conseil d'État le 30 août 2011 et que le décret sera publié prochainement.

L'article 57 prévoit la mise en place d'installations électriques de *recharge des véhicules électriques et hybrides*. Ce décret n'est toujours pas pris.

L'article 60 prévoit qu'un décret en conseil d'État détermine, si besoin, les conditions d'application de la *modulation des péages pour les véhicules de transport de marchandises*. Le Gouvernement indique qu'un projet de décret déterminant les conditions d'application de la modulation « EURO » pour les véhicules non munis d'un équipement embarqué a été préparé et devrait être soumis prochainement au Conseil d'État pour avis.

Un décret en Conseil d'État est prévu pour mettre en œuvre la modulation des péages pour les véhicules particuliers.

L'article 64 instaure une taxe forfaitaire sur le produit de la *valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis* résultant de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs.

Enfin, l'article 65 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin d'autoriser les expérimentations pour les *péages urbains* et fixer le plafond des péages. Le Gouvernement indique que le décret fixant le seuil maximal du péage est en cours de consultation interministérielle.

– à l'article 71 (article 14 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, dispositions transférées à l'article L. 321-7 du code de l'énergie), un décret relatif aux conditions d'application en mer de l'élaboration, par le gestionnaire du réseau public de transport, du *schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables* ;

– au même article 71 (article 32-1 de la même loi n° 2000-108 du 10 février 2000, dispositions transférées à l'article L. 342-12 du code de l'énergie), un décret relatif à la *mutualisation des équipements du réseau*

public de transport dans le cadre du schéma de raccordement au réseau des énergies renouvelables ;

– à l'article 72 (article 2 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, dispositions transférées à l'article L. 111-99 du code de l'énergie), un **décret** relatif aux *conditions d'accès des gestionnaires de réseau aux réseaux de distribution de gaz naturel* ;

– à l'article 78 (article 15 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, dispositions transférées à l'article L. 221-7 du code de l'énergie), un **arrêté** déterminant le *seuil de réalisation d'économies d'énergie* au-delà duquel peuvent être obtenus des *certificats d'économies d'énergie* et un **arrêté** établissant la **liste des programmes éligibles** et les conditions de délivrance des certificats d'économies d'énergie ;

– à l'article 85 (article 11 de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, dispositions transférées à l'article L. 713-1 du code de l'énergie), un **décret en Conseil d'État** relatif aux conditions d'application des dispositions de cette loi relatives à la *production de chaleur* et au *classement des réseaux de chaleur et de froid* ;

– au même article 88, un décret en Conseil d'État déterminant un *barème d'indemnités versées en cas de non respect des délais de raccordement* d'une installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable d'une puissance installée inférieure ou égale à trois kilovoltampères ;

– à l'article 90 (article L. 553-1 du code de l'environnement), un **décret en Conseil d'État** déterminant les *renseignements que l'exploitant d'éoliennes doit transmettre au préfet* et les mesures que celui-ci peut imposer, après la publication du décret portant modification de la nomenclature des installations classées ;

– à l'article 124, un décret relatif à la *protection des habitats naturels*, dont le projet a été mis en consultation en décembre, devait être publié avant la fin 2011, mais toujours en attente de promulgation ;

– à l'article 129, un décret en Conseil d'État fixant les modalités d'application de l'article L. 414-10 du code de l'environnement relatif aux *conservatoires botaniques nationaux* – le ministère indique que sa publication serait pour l'instant prématurée ; l'échéancier fourni par le ministère indiquait pour ce décret une publication imminente en octobre 2011 ;

– à l'article 130, un décret fixant le contenu et les modalités de réalisation de *l'inventaire du patrimoine naturel du département de la Guyane* ; ce décret était annoncé pour décembre 2011 ;

- à l'article 134, un décret en Conseil d'État fixant les conditions dans lesquelles les *terrains non bâtis acquis pour moitié avec des crédits publics aux fins de protection de l'environnement* sont dévolus par l'autorité administrative à un établissement public de l'État ou une collectivité territoriale, lorsqu'une association de protection de l'environnement agréée est dissoute ; selon les informations transmises par le ministère, rien n'a été fait pour ce décret à ce jour, malgré une publication prévue pour novembre 2011 ;

- à l'article 138, un décret sur les modalités d'indemnisation des propriétaires tenus d'implanter des *bandes enherbées* et qui ne sont pas agriculteurs ; d'après les informations transmises par le ministère, ce décret, en cours de rédaction devait être publié en novembre 2011 ;

- à l'article 140, un décret en Conseil d'État fixant les modalités d'application du *premier alinéa du II de l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme* ; ce décret devait être publié en octobre 2011 ;

- aux articles 146 et 147, un décret relatif aux parcs naturels régionaux devrait être publié en octobre 2011 ;

- à l'article 151, un décret en Conseil d'État fixant les critères et les modalités générales de mise en œuvre de la *participation des préleveurs irrigants* dans le périmètre de l'organisation unique ; il devrait être publié en novembre 2011 ;

- à l'article 158, le décret nommant le président du conseil d'administration de *l'établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du Marais Poitevin* ;

- à l'article 159, un arrêté sur les modalités d'exécution de la mission de *contrôle des installations d'assainissement non collectif* ; la publication de ce décret était envisagée pour décembre 2011 ;

- à l'article 161, un décret fixant le taux de perte en eau du réseau au-dessus duquel les services publics de distribution d'eau établissent un plan d'action ; un décret fixant la périodicité selon laquelle est mis à jour le descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable et un décret sur la périodicité selon laquelle est mis à jour le descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées ; d'après les informations transmises par le ministère, ce « *décret eau potable* » était prévu pour décembre 2011 ;

- à l'article 163, un décret en Conseil d'État fixant les modalités du fichier des abonnés constitué des données à caractère personnel pour la *facturation de l'eau et de l'assainissement* ; ce décret était annoncé dans l'échéancier fourni par le ministère pour octobre 2011 ;

- à l'article 166, un décret en Conseil d'État fixant les conditions d'élaboration de la *stratégie nationale pour la mer et le littoral* et un décret en Conseil d'État sur le projet de *document stratégique de façade* mis à la disposition du public par voie électronique, dont la publication était prévue

pour décembre 2011 ; un décret relatif à *l'adoption du projet de stratégie nationale pour la mer* dont la publication était prévue pour mars 2012 et un décret en Conseil d'État sur la composition et le fonctionnement du *conseil maritime ultramarin* créé à l'échelle de chaque bassin maritime dont la publication est prévue en janvier 2012 ;

- à l'article 167, un décret en Conseil d'État sur les conditions de réalisation des ouvrages nécessaires au raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des *installations marines utilisant les énergies renouvelables* ; ce décret devait être publié en novembre 2011 ;

- à l'article 170, un décret sur les modalités d'élaboration et de contrôle de l'application de *l'écolabel des produits issus de la pêche durable* par des organismes accrédités qui devrait être publié début 2012 selon les indications du ministère ;

- à l'article 173, un arrêté définissant les prescriptions techniques relatives aux *catégories d'installations lumineuses* : il est en cours d'élaboration par les services du ministère, qui associent les parties prenantes à ce travail ;

- à l'article 177, un rapport sur le respect par les chaînes de télévision de *l'obligation de volume sonore égal* : ce rapport, qui doit être élaboré par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, n'a pas été réalisé ;

- à l'article 182, un arrêté relatif à la nomenclature des *véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques*, un décret concernant les véhicules auxquels l'accès aux zones d'actions prioritaires pour l'air ne peut être interdit et un décret relatif aux sanctions applicables en cas d'infraction à l'interdiction de circuler dans une zone d'actions prioritaires pour l'air : ces deux derniers étaient prévus pour novembre et décembre 2011 ;

- 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 indique qu'il est « en chantier » ;

- à l'article 185, un décret relatif aux modalités d'application des *articles L. 52361 à L. 523-3 du code de l'environnement* : il devait être publié en décembre 2011 ;

- à l'article 186, un arrêté relatif au cahier des charges auxquels doivent répondre les *éco-organismes agréés par l'État* ;

- à l'article 188, un décret relatif aux modalités selon lesquels l'État rend publiques les *informations sur les risques de pollution des sols* dont il dispose : le projet est « en chantier et est annoncé pour le février 2012 » ;

- à l'article 191, un décret sur les sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions relatives à la remise des *déchets issus des équipements électriques et électroniques* aux éco-organismes agréés : le décret était prévu pour décembre 2011 ;

- à l'article 193, un décret relatif à la gestion des *déchets issus des bouteilles de gaz*, prévu pour janvier 2012 ;

- à l'article 198, un décret relatif à la collecte et au traitement des *déchets issus de produits présentant un risque significatif pour la santé et l'environnement* : il devait paraître en octobre 2010 ;

- à l'article 199, un décret établissant un dispositif harmonisé de *consignes de tri sur les emballages ménagers* : les consultations étant achevées, sa parution était prévue pour décembre 2011 ;

- à l'article 200, un décret relatif aux *déchets d'ameublement*, était annoncé pour décembre 2011 ;

- à l'article 220, un décret relatif aux obligations de conception, d'entretien et d'exploitation des *ouvrages de prévention des inondations* : il devrait paraître en janvier 2012.

- à l'article 224, un décret fixant la présentation type des *critères relatifs au respect d'objectifs sociaux, environnementaux et de qualité de gouvernance* pris en compte dans la politique d'investissement des sociétés d'investissement à capital variable et les sociétés de gestion ; la publication de ce décret devait avoir lieu en octobre 2011 ;

- à l'article 225, un décret établissant la liste *d'informations sur la manière dont les sociétés prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité* ; un décret en Conseil d'État fixant les seuils au-dessus desquels s'appliquent les alinéas 5 à 7 de l'article L. 225-102-1 du code de commerce et un décret en Conseil d'État sur la vérification des informations sociales et environnementales ; d'après les informations du ministère, ce décret est « à la signature » et devrait être publié de façon imminente ;

- à l'article 228, un décret en Conseil d'État sur l'information du consommateur du *contenu en équivalent carbone des produits et de leur emballage* dont la publication serait prématurée et un décret en Conseil d'État sur l'obligation faite aux personnes qui commercialisent ou organisent une *prestation de transport de personnes* de fournir une information relative à la quantité de dioxyde de carbone émise qui est semble-t-il « à la signature ».

- à l'article 232, un décret en Conseil d'État doit définir les *plans, schémas, programmes et documents qui font l'objet d'une évaluation environnementale* après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ; en outre, un autre décret en Conseil d'État déterminera les cas dans lesquels les modifications d'un projet peuvent être soumises à évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement.

- à l'article 236, un décret en Conseil d'État est nécessaire pour définir les *projets de caractère temporaire ou de faible importance qui sont*

soumis à une enquête publique de type Bouchardeau (également appelée « enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement », visée au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement) ; un décret simple déterminera les conditions pour dispenser d'enquête publique les travaux, constructions et aménagements *d'ouvrages militaires* liés à la défense nationale ; un décret en Conseil d'État étendra au besoin la liste des incompatibilités pour exercer la *fonction de commissaire enquêteur* ; un décret détermine également les projets, plans ou programmes qui font obligatoirement l'objet d'une *communication au public* par voie électronique et fixe les conditions de l'expérimentation ; un décret en Conseil d'État est en revanche nécessaire pour fixer les conditions de la *participation du public à l'enquête publique par voie électronique* ; un décret en Conseil d'État est nécessaire également pour déterminer les conditions de *prorogation des enquêtes publiques* ; enfin, un décret en Conseil d'État est nécessaire pour fixer les *conditions d'application de l'enquête publique de type « Bouchardeau »*.

- à l'article 239, un décret en Conseil d'État est indispensable pour fixer les *conditions d'application de l'enquête publique de type « code de l'expropriation »* ; un décret est également nécessaire pour fixer les projets hydroélectriques soumis à étude d'impact (XIII de l'article 239) ;

- à l'article 241, un décret en Conseil d'État est prévu pour déterminer, en fonction de leur importance, les conditions dans lesquelles les projets de travaux et ouvrages nécessaires au *captage de l'eau dans les forêts de protection* sont soumis à enquête publique ou à mise à disposition préalable du public ;

- à l'article 244, un décret en Conseil d'État est attendu pour déterminer les conditions de la *participation du public lors de l'élaboration des décisions réglementaires de l'État et de ses établissements public* lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement.

- 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 ; ce décret, actuellement en interministériel, devait être publié en décembre 2011 ;

- à l'article 247, un décret en Conseil d'État sur les conditions d'application de *l'article L. 125-2-1 du code de l'environnement* ; ce décret est actuellement en cours d'élaboration et devait être publié en décembre 2011 ;

- à l'article 248, un décret en Conseil d'État sur les modalités d'application de *l'article L. 125-8 du code de l'environnement* ; d'après les informations transmises par le ministère, ce décret, actuellement au Conseil d'État, devrait être publié en novembre 2011 ;

- à l'article 251, un décret fixant la composition et les attributions du *conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité* ; il devait être publié en novembre 2011 ;

- à l'article 257, un décret sur les modalités *d'apposition des références* qui devait être publié en septembre 2011.

IV. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT

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

Au cours de l'année écoulée, **aucun texte d'application de cette loi n'a été publié.**

Un seul article demeure en attente de mesure d'application : il s'agit de l'article 60 qui prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'État portant sur *l'observatoire des logements indignes*.

La perspective de voir ce décret un jour publié paraît incertaine. Le secrétariat d'État chargé du logement affirmait l'année dernière que les dispositions relatives à l'observatoire restaient « *en cours d'adaptation* » dans le nouveau cadre de la loi MOLLE.

Le secrétariat d'État indique cette année qu'une réflexion est en cours quant à la publication d'un décret portant diverses mesures de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux. Pour l'heure cependant « *le travail interministériel sur ce projet de texte n'a (...) pas abouti* ».

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

Des efforts importants ont été accomplis l'année dernière afin de mettre cette loi en application. Le Gouvernement a poursuivi ces efforts cette année, puisque de nombreux textes d'application, expressément prévus par la loi, ont été édictés entre le 1^{er} octobre 2010 et le 31 décembre 2011 :

- à l'article premier, le **décret en Conseil d'État n° 2011-242 du 4 mars 2011** fixant en application de l'article L. 445-4 du code de la construction et de l'habitation la part minimum et la part maximum des *ressources pour la modulation à titre expérimental des loyers* ;

- à l'article 8, le **décret en Conseil d'État n° 2010-1617 du 23 décembre 2010** fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de *l'Agence pour la participation des employeurs à l'effort de construction* ;

- à l'article 61, le **décret en Conseil d'État n° 2010-1392 du 12 novembre 2010** relatif aux conditions d'attribution et de renouvellement du *contrat de location* prévu à l'article L. 442-8-4 du code de la construction et de l'habitation ;

- à l'article 65, le **décret en Conseil d'État n° 2010-1331 du 8 novembre 2010** relatif aux conditions *d'actualisation des plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré* et des nouvelles aides de l'État dans le secteur locatif ;

- à l'article 98, le **décret n° 2010-1564 du 15 décembre 2010** relatif aux conditions d'examen périodique contradictoire de la *situation des sous-locataires* ;

- à l'article 118, le **décret en Conseil d'État n° 2011-636 du 8 juin 2011** portant dispositions relatives aux *personnels des offices publics de l'habitat*.

Par ailleurs, **un texte d'application non prévu expressément par la loi a été publié** : il s'agit, à l'article 65, du **décret n° 2010-1601 du 20 décembre 2010** relatif aux *plafonds de loyer et de ressources des locataires* applicables à certains dispositifs d'aide à l'investissement locatif.

Plusieurs mesures réglementaires restent cependant en attente de publication :

- à l'article 8, un décret relatif à la *participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)* devrait regrouper l'ensemble des dispositions relatives à la PEEC non encore mises en œuvre⁵⁵. Le projet de décret devait être transmis au Conseil d'État à l'automne 2010. Cependant, d'après les informations transmises par le secrétariat d'État chargé du logement, la première version du décret, transmise au Conseil d'État, devait être ajustée dans le cadre des négociations avec Action Logement. Le nouveau projet de décret est en cours d'examen par le Conseil d'État ;

- à l'article 26, le **projet de décret en Conseil d'État** relatif au *fonds local de requalification des quartiers anciens dégradés* et le **projet de décret en Conseil d'État** relatif à la création des *fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé* devaient initialement être transmis au Conseil d'État à l'automne 2010. Ils sont, d'après le secrétariat d'État, en cours de finalisation.

La non publication de ces textes n'est pas conforme aux engagements pris devant le Sénat le 27 avril 2010 par le secrétaire d'État chargé du logement. Il affirmait en effet alors : « *avant la fin de l'été (...)* tous les textes d'application de cette loi seront (...) publiés ».

⁵⁵ N'ont en effet pas encore été publiés : le décret en Conseil d'État fixant les conditions d'agrément des organismes recevant le versement prévu à l'article L. 313-1 du CCH, le décret en Conseil d'État fixant les conditions dans lesquelles un employeur peut se libérer du versement obligatoire, le décret en Conseil d'État fixant les conditions dans lesquelles tout ou partie du résultat des collecteurs agréés peut être affecté aux ressources de la PEEC et, enfin, le décret en Conseil d'État fixant les modalités d'application du chapitre III du titre I^{er} du livre III du CCH.

S'agissant des deux **rapports prévus par la loi** :

- 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)*, devait initialement être présenté au Parlement au début de l'année 2011. En raison du retard pris dans la mise en œuvre du PNRQAD, ce rapport n'a pas encore été transmis au Parlement ;

- le rapport de suivi et d'évaluation du dispositif expérimental relatif aux *conventions et contrats de résidence temporaire*, prévu à l'article 101, devait être transmis au Parlement fin 2010 ou début 2011. Ce rapport devrait finalement, d'après les informations transmises par le secrétariat d'État chargé du logement, être présenté au Parlement début 2012.

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

L'ensemble des mesures réglementaires prévues par la loi ont été regroupées dans un seul décret : le **décret en Conseil d'État n° 2011-36 du 10 janvier 2011** relatif à l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation.

Un rapport relatif à l'application et à l'évaluation de la loi devra être transmis au Parlement par le Gouvernement **avant mars 2015**.

Pour le reste, **la loi peut être considérée comme totalement applicable mise en application**.

● **Loi n° 2011-725 du 25 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.**

Quatre articles de cette loi prévoient la publication d'arrêtés visant à fixer le barème de *l'aide financière accordée, sous certaines conditions, aux occupants sans droit ni titre*.

La loi a été adoptée il y a à peine plus de six mois et les textes d'application n'ont pas encore été publiés. D'après les informations transmises par le ministère de l'outre-mer, un seul arrêté regroupera l'ensemble des mesures d'application. Il devrait être publié au début de l'année 2012.

V. TRANSPORTS

● **Loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports**

Cette loi est désormais quasiment mise en application, à l'exception de **quatre décrets importants**. Le ministère de l'Écologie, du Développement

durable, des Transports et du Logement a indiqué que l'élaboration de ces décrets relevait de la compétence du ministère du Budget (direction générale des douanes et des droits indirects).

Tout d'abord, l'article 8 de la loi, qui a introduit dans le code des douanes un nouvel article 219 bis, prévoit que la **francisation** d'un **navire armé à la pêche** puisse être accordée par « agrément spécial » dans des conditions fixées par décret qui n'a toujours pas été pris. Selon les indications fournies par le Gouvernement l'an passé, le projet de décret supervisé par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Les éléments techniques leur ont été fournis par la Direction Générale des Infrastructures de Transport et de la Mer (DGITM), sous l'autorité du Secrétaire d'État au transport, en 2009. Mais la DGDDI semble avoir des difficultés avec des dispositions connexes concernant la conservation des hypothèques.

En outre, le décret prévu à l'article 9 (visé par l'article 219 du code des douanes), qui doit indiquer les *conditions pour franciser un navire de commerce ou de plaisance*, n'est toujours pas promulgué.

Par ailleurs, le décret prévu à l'article 20 de la loi n'est toujours pas adopté. En effet, les *services occasionnels de transport*, sauf lorsqu'ils sont exécutés avec des véhicules de plus de neuf places, conducteur compris, sont soumis à autorisation délivrée par le représentant de l'État dans le département concerné, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Enfin, l'article 21 de la loi a introduit l'article 189-9 dans le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure qui dispose que toute entreprise, établie en France et utilisant des bateaux de navigation intérieure pour le transport de marchandises, doit demander leur inscription dans un *fichier tenu par « Voies navigables de France »* selon des modalités fixées par décret simple. Or cette disposition n'a pas reçu d'application. Le Gouvernement a indiqué l'an passé qu'il souhaitait maintenir l'article 189-9 pour garder la possibilité de créer un tel fichier, dans l'attente d'un dispositif performant et d'utilisation facile. Malgré les observations de la Cour des comptes à ce sujet, ce décret n'est pas à l'ordre du jour, en dépit du projet de loi réformant Voies navigables de France débattu au Parlement.

Par ailleurs, le ministère n'a pas utilisé la possibilité qui lui était offerte de prendre des décrets conformément à l'article 10 de la loi. En effet, l'article 257 du code des douanes permet d'autoriser des *navires « non communautaires »* à effectuer certains transports déterminés dans les ports français. En outre, l'article 258 du même code, peut réserver certains transports à des armateurs communautaires. Enfin, l'article 259 de ce code donne au ministère la possibilité de suspendre le droit accordé aux navires communautaires sur le fondement de l'article 257.

Pour mémoire, l'article 15, prévoyant le dépôt, avant le 31 décembre 2001, d'un rapport au Parlement sur l'évolution des moyens alloués au contrôle maritime d'ici à 2005, est devenu caduque.

● **Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF)**

La situation demeure bloquée et n'a pas évolué depuis l'an dernier: les articles 11, 32 et 33 sont sans effet **faute de décrets d'application, plus de dix ans après l'adoption de la loi**.

Pour mémoire, l'article 11 traite la question des *mineurs en formation professionnelle à bord des navires immatriculés au RIF*. Le ministère indique que ce décret sera mis en œuvre dans le cadre de l'article 17 de la loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne (voir *infra*).

L'article 32 aborde les conditions *d'ouverture temporaire des casinos installés à bord des navires immatriculés au RIF*, les conventions types entre l'armateur et une personne morale qualifiée pour l'exploitation des jeux de hasard, et les conditions d'exploitation des jeux de hasard dans les casinos installés à bord de navires immatriculés au RIF.

L'article 33 est relatif aux modalités de *calcul du produit brut des jeux* et aux modalités d'acquittement des prélèvements sur les jeux.

Le Gouvernement considère que le régime fiscal applicable aux casinos dits terrestres et son fondement juridique ont fait l'objet de profonds aménagements : les modalités de détermination du produit brut des jeux, assiette des prélèvements, ont été redéfinies au niveau de la loi et non plus au niveau du décret (article L. 2333-55-1 du code général des collectivités territoriales). Dans ces conditions, le régime fiscal des prélèvements institué par l'article 33 de la loi « RIF » doit être repensé et modifié (outre les mises à jour nécessaires) dans un souci d'harmonisation avec le régime fiscal des futurs jeux en ligne et dans un souci de simplification.

● **Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports**

Comme il a été souligné l'an passé, cette loi demeure partiellement mise en application car seuls les deux tiers des règlements prévus ont été pris. Tous les décrets sur les articles relatifs au transport aérien ont été pris depuis plus d'un an mais **aucun autre décret n'a été pris depuis 2010, ce qui est regrettable :**

- à l'article 43, un décret doit déterminer les conditions d'application de l'article 5-1 du code du travail maritime, relatif aux droits des personnels assurant des prestations de services de *remorquage portuaire et de lamanage*. Toutefois, à titre de mesure provisoire, **deux arrêtés du 27 décembre 2006**

ont été publiés au journal officiel du 2 janvier 2007 et portent extension des conventions collectives nationales "remorquage" (elles concernent les personnels navigants officiers et les personnels navigants d'exécution). **Mais ces textes ne visent en fait que le droit applicable aux personnels employés sur des navires battant pavillon étranger et non sur des navires français.** Un projet de décret est en préparation, parallèlement à la révision du décret n° 99-195 du 16 mars 1999 relatif à l'application des conditions de l'État d'accueil conformément au règlement (CEE) du Conseil n° 3577/92 du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime). Le ministère indique que la publication éventuelle du décret est liée à la modification de l'article 260 du code des douanes qui réserve au seul pavillon français ce type de prestation, modification qui n'est pas intervenue.

- à l'article 45, un décret en Conseil d'État est nécessaire pour déterminer les conditions d'application pour *les femmes exerçant la profession de marins* des articles L. 122-25 à L. 122-25-1-2 du code du travail. Un projet de décret a été transmis au Conseil d'État en juin 2009. Mais le rapporteur de la haute juridiction a souhaité que le décret relatif au service de santé des gens de mer soit examiné avant le décret relatif à la maternité des femmes exerçant la profession de marins. Le rapporteur avait en outre estimé que la base législative permettant de mettre en place l'indemnisation des « femmes-marins » inaptés en cas de grossesse était insuffisante. Cette base sera élargie dans le cadre de l'ordonnance en préparation prévue par l'article 17 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne (voir *infra*) ;

- à l'article 46, un décret en Conseil d'État doit fixer la répartition des compétences entre les contrôleurs du travail, les inspecteurs du travail, les directeurs départementaux et régionaux au sein des *services déconcentrés du ministère en charge de la mer*. **Le Gouvernement considère finalement qu'il n'y a pas lieu de modifier le décret n° 99-489 du 7 juin 1999 relatifs aux missions de l'inspection du travail maritime ;**

- à l'article 47, introduit lors des débats au Sénat, un décret en Conseil d'État est également attendu pour fixer les conditions d'organisation et de fonctionnement du *service de santé des gens de mer*. Le projet de décret est finalisé et doit être soumis pour consultation auprès des différents comités concernés avant transmission au Conseil d'État.

- à l'article 48, également rédigé sous l'impulsion de la Haute assemblée, un décret en Conseil d'État est indispensable pour préciser les *conditions de placement des marins*. Le décret prévu à l'article 48 a pour but de traduire les engagements liés à la convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) n°179 sur le placement des gens de mer. Les mesures de mise en œuvre de la Convention du travail maritime en cours de ratification comprendront la refonte des dispositions du code des transports permettant d'adapter, pour les gens de mer, l'ensemble des dispositions du

code du travail, en matière de placement et de recrutement (voir infra la loi du 5 janvier 2011 précitée) ;

- enfin, à l'article 51, relatif au service européen de *télépéage* et introduit également lors de l'examen du texte au Sénat,

Enfin, un **rapport** était demandé tous les deux ans au Gouvernement sur *les relations entre RFF et la SNCF* (article 22) mais il n'a pas été communiqué au Parlement. Le Gouvernement indique que ces relations seront au centre des réflexions menées dans le cadre des « Assises du ferroviaire ».

● **Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire**

Toutes les dispositions réglementaires ont été prises. De fait, les dispositions de l'article 5, relative à la fiscalité des ports, sont entrées de plein droit en vigueur le 1^{er} septembre 2009.

À cette occasion, votre commission rappelle les propositions du groupe de travail sur la réforme portuaire, présidé par M. Charles Revet, qui a dressé un premier bilan de l'application de la loi, trois ans après son adoption.

● **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 n'est quasiment pas mise en application depuis deux ans alors que sa portée est considérable, puisque cette loi crée entre autres, l'« *Autorité de régulation des activités ferroviaires* » (ARA), sous la forme d'une autorité publique indépendante.

Au I, 6°, b) de l'article premier, les textes réglementaires suivants sont en attente d'édiction :

- un décret en Conseil d'État est prévu 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 est fondamental puisqu'il impose, entre autres, une *exploitation séparée entre l'exploitation des services de transport et les gares gérées par la SNCF*, il définit le document de référence du réseau et fixe les grandes lignes des accords-cadres conclus entre les opérateurs ferroviaires et les gestionnaires de réseau. **Le Gouvernement indique que les dispositions de base relatives au document de référence du réseau et au traitement des demandes de capacité sont déjà dans le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;**

- un décret en Conseil d'État doit préciser pour les gares et toutes autres infrastructures de services la nature des *prestations minimales ou complémentaires* dont toute entreprise ferroviaire autorisée à réaliser des services de transport peut demander la fourniture et, en tant que de besoin, les principes de tarification applicables à ces prestations ;

Le Gouvernement indique qu'un décret unique a été élaboré pour répondre à ces deux prescriptions législatives. Le projet de texte a fait l'objet d'une consultation de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) qui ont rendu leur avis respectivement les 31 mai et 15 juin derniers. Le projet de décret est actuellement examiné par le Conseil d'État et l'Autorité de la concurrence avec un calendrier prévisionnel de publication et mentionnant l'automne 2011 que le Gouvernement n'a pas respecté.

Un décret doit fixer la *consistance et les caractéristiques principales du réseau ferré national*. Toutefois, **le Gouvernement estime que l'article 17-3 nouveau de la LOTI fait référence à un décret existant** (le décret n° 2002-1359 du 13 novembre 2002 fixant la consistance du réseau ferré national) qui n'a pas besoin d'être modifié ; cette disposition peut donc être considérée comme mise en application ;

À l'article 3, le Gouvernement se voit reconnaître la possibilité de prendre un décret pour exclure partiellement certains services intérieurs de transport ferroviaire de voyageurs du *champ d'application du règlement communautaire du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (OSP)*. Mais le ministère n'a pas jugé utile d'utiliser cette faculté.

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. Le Ministère indique, comme l'an dernier, que **la réflexion doit s'inscrire dans le cadre de la codification en cours des textes sur les transports**.

Par ailleurs, un arrêté du ministre chargé des transports est prévu à ce même article 4 pour fixer les catégories d'actes et de délibérations qui sont publiés au *bulletin officiel de Réseau ferré de France*. Le ministère a indiqué que la mise au point de ce texte avait donné lieu à des échanges avec Réseau ferré de France (RFF) devant permettre de le finaliser rapidement de sorte que ces dispositions entrent en vigueur en fin d'année 2011, au plus tard. Ce délai n'a pas été respecté.

Le décret en Conseil d'État prévu par l'article 5 a été adopté le 23 mars 2011. Ce **décret n° 2011-320** définit les *missions de gestionnaire d'infrastructure exercées par la RATP* et fixe les modalités de transfert, de reprise, d'estimation des biens entre la RATP et le STIF. Mais ce décret n'aborde pas les conditions pour inscrire des services de transport au plan régional de transport, ni les règles de consultation des collectivités concernées (il était prévu un décret simple à ce sujet).

Le Gouvernement explique que les conditions d'établissement et de mise à jour du plan régional de transport par le syndicat des transports d'Île-de-France ne seront pas arrêtées par décret simple mais par décret en Conseil d'État dans la mesure où les dispositions existantes qu'il convient d'adapter figurent dans un décret pris en Conseil d'État (décret n° 2005-664 du 10 juin 2005 portant statut du Syndicat des transports d'Île-de-France et modifiant

certaines dispositions relatives à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France). La rédaction par le ministère chargé des transports, en lien avec les autres ministères et parties concernés, du projet de décret modifiant, d'une part, le décret du 10 juin 2005, d'autre part, le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, est achevée. La saisine du Conseil d'État était envisagée en vue d'une publication d'ici la fin de l'année 2011. Le Gouvernement n'a pas respecté ce délai.

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**.

Le Gouvernement a indiqué l'an passé à votre commission que la rédaction du rapport, aujourd'hui achevée, a été retardée en raison de la nécessité de consulter RFF et la SNCF en vue de recueillir leurs analyses respectives, notamment, sur l'impact d'un transfert à RFF des gares de fret à la fois sur un plan opérationnel d'accès au réseau et de non discrimination, mais également sous l'angle patrimonial. **Ce rapport est toujours en cours d'élaboration**.

A l'article 7, le **Gouvernement a été 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*. Derechef, le ministère estime que les « Assises du ferroviaire » permettront d'orienter les mesures à prendre pour maîtriser l'endettement de RFF, et rétablir l'équilibre qui était prévu par le contrat de performance signé avec l'État le 3 novembre 2008. A l'issue de ces réflexions, le Gouvernement sera en mesure de présenter ce rapport au Parlement.

A l'article 8, un décret est attendu pour fixer la liste des entreprises et établissements publics dans lesquels les représentants des consommateurs ou des usagers siègent aux *conseils d'administration ou de surveillance des entreprises publiques*, ainsi que leurs critères de désignation. Selon les informations fournies par le Gouvernement l'an passé, la rédaction de ce texte incombe à l'Agence des participations de l'État (APE). Le ministère des transports indique que ce décret incombe effectivement à l'APE dans la mesure où il s'agit d'un décret d'application de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, impliquant l'ensemble des établissements et entreprises publiques et pas seulement ceux relevant du ministère chargé des transports.

A 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*. Le Gouvernement

indique que le projet de décret nécessitait que soient tirées au préalable les conséquences réglementaires de l'exercice par l'État de la fonction d'autorité organisatrice des transports des trains d'équilibre du territoire prévue par la convention signée le 10 décembre 2010 avec la SNCF. Le cahier des charges de la SNCF vient ainsi d'être modifié par le **décret n° 2011-914 du 29 juillet 2011** portant approbation de modifications du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français. Ce décret détermine, d'une part, les conditions dans lesquelles l'État exerce son rôle d'autorité et permet, d'autre part, d'adapter l'encadrement des tarifs de la SNCF à la faveur de l'ouverture progressive à la concurrence du marché ferroviaire, prévue par la réglementation européenne. Le projet de décret prévu par l'article 15 va donc pouvoir être prochainement préparé. Il fixe les conditions pour émettre des réserves aux contrats de transport de déménagement.

Les articles 45 à 52 de cette loi prévoient la publication de trois décrets et de deux arrêtés, parmi lesquels un seul décret et un arrêté ont été pris.

Deux décrets en Conseil d'État demeurent à prendre pour l'application de l'article 45 (dispositions codifiées aujourd'hui aux articles L. 6525-3 et L. 6525-5 du code des transports), l'un pour déterminer *la durée d'heures de vol correspondant à la durée légale du travail effectif*, l'autre pour adapter plusieurs dispositions du code du travail aux *contraintes propres des personnels navigants*.

Par ailleurs, le ministre chargé de l'aviation civile doit fixer, par arrêté, le volume de protection environnementale associé aux *procédures de départ ou d'arrivée sur un aéroport* (actuel article L6362-1 du code des transports).

VI. POSTE ET TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

● **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 mise en application**.

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 ressortissent au 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.

A ce jour, le décret d'application n'a pas été adopté dans la mesure où il convenait préalablement d'adopter d'autres séries de 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. L'adoption de ces derniers textes, aujourd'hui en cours d'élaboration par le secrétariat général de la défense nationale (SGDN), constitue en effet un préalable nécessaire à la publication du décret d'application.

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

Ce texte a fait, cette année, l'objet de **deux mesures d'application** :

- le **décret n° 2011-219 du 25 février 2011** relatif à la *conservation et à la communication des données* permettant d'identifier toute personne ayant contribué à la création d'un contenu mis en ligne, prévu à l'article 6 ;

- le **décret n° 2011-682 du 16 juin 2011** déterminant la *liste des services sociaux mettant à la disposition des usagers des numéros d'appel spéciaux* accessibles gratuitement depuis les téléphones fixes et mobiles, pris en application de l'article 55.

Reste encore à prendre 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. **Ministère pilote, le ministère de l'intérieur estimait le dispositif législatif inapplicable** et souhaitait le modifier dans le cadre d'une loi sur la sécurité intérieure ; un projet a donné lieu à consultation, notamment du Conseil national du numérique (CNN).

On notera par ailleurs l'**abandon du décret en Conseil d'État**, prévu à l'article 22, **pour établir les sanctions au non respect des dispositions de la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN)**, s'agissant des *spams*, et du « paquet télécoms ». Ce texte semblait soulever des difficultés au sein de la Chancellerie, dans la mesure où il crée des contraventions pour sanctionner des manquements aux règles du formalisme contractuel, ce qui contredit la politique actuelle de dépenalisation. Le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, examiné par l'Assemblée nationale fin septembre 2010, a repris la substance de l'ancien projet de décret en l'améliorant.

● **Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle**

Cette loi, qui transposait en droit interne un paquet de directives communautaires, dit « paquet télécoms », est **quasi entièrement mise en application**.

Concernant le titre II de la loi, portant modifications de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, **n'ont toujours pas été pris depuis sept ans** :

- ni le **décret simple**, prévu à l'article 41, qui modifie le 12° de l'article 28 de ladite loi, *concernant l'autorisation, par le CSA des décrochages locaux*. Le projet de décret, élaboré il y a déjà plusieurs années, avait en effet reçu un avis défavorable du CSA et un accueil hostile des opérateurs. Le **Gouvernement a décidé de surseoir à son adoption**, aucun texte alternatif n'ayant pour l'heure été envisagé ;

- ni le **décret en Conseil d'État**, prévu à l'article 57 et modifiant l'article 30-6 de la loi précitée, **pour fixer la procédure d'autorisation, par le CSA, de l'usage des fréquences de diffusion radiotélévision par satellite**. Il s'agit en fait d'adapter le décret existant et pris en application de l'article 30-6 précité aux nouvelles demandes qui n'ont pas encore pris forme et ne devraient émerger qu'avec l'arrivée de la radio numérique terrestre (RNT). Celle-ci n'étant cependant pas encore finalisée, il n'y a pas eu lieu en l'état de modifier ledit décret ;

- ni le **décret en Conseil d'État**, prévu à l'article 69, **traitant des conditions d'obligation de service minimal en langue française** pour les distributeurs n'utilisant pas les fréquences assignées par le CSA.

Cet article a réécrit l'article 34-3 de la loi du 30 septembre 1986 précitée pour procéder à l'actualisation des termes utilisés par ledit article.

Ces dispositions ont pour objet de régler le contrôle, par les distributeurs de services du câble, du satellite et de l'ADSL, de chaînes qui ne sont pas contrôlées par les distributeurs de services eux-mêmes ou par leurs actionnaires.

Au terme de deux consultations publiques menées pour l'élaboration d'un projet de décret, **il est apparu que les critères d'indépendance retenus par la loi posaient plusieurs difficultés techniques** –notamment la définition de l'« indépendance » des chaînes par rapport aux distributeurs– qui empêchaient d'atteindre l'objectif recherché par le législateur. De plus, **les craintes qui avaient poussé le législateur à intervenir en 1986 ne sont plus d'actualité**. A ce jour, le décret d'application de l'article 34-3 n'a, en conséquence, pas été adopté et ne devrait pas l'être dans un avenir proche, le CSA étant toujours à même de régler les différends susceptibles de survenir.

Pour mémoire, on rappellera également que **le Gouvernement aurait dû** – aux termes de l'article 67 – **rendre un rapport, au plus tard en**

août 2008, pour examiner l'opportunité de maintenir l'obligation, pour les éditeurs de services par voie hertzienne terrestre, d'accepter leur reprise sur le câble.

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

Manquent, pour mettre cette loi entièrement en application, les **décrets**, prévus par l'article 8, relatifs respectivement à la *représentation des agents de La Poste* et à *l'adaptation à cette dernière des dispositions du code du travail* relatives à l'hygiène, la sécurité et la santé au travail.

S'agissant du premier de ces textes, le projet de décret a été transmis aux ministères en charge du travail et de la fonction publique par celui en charge de l'industrie pour accord officiel, le 26 mai 2010. **La procédure est actuellement bloquée** en raison de l'impact de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

En ce qui concerne le second décret, une réunion du comité technique paritaire (CTP) de La Poste a eu lieu le 13 septembre 2010, puis le projet de décret a été transmis aux ministères en charge du travail et de la fonction publique pour accord officiel qui tarde à se concrétiser.

● **Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique**

Durant l'année écoulée, ont été **remis au Parlement** :

- un **rapport** du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) du 1er mars 2011, établi en application de l'article 12 et portant sur la **réception numérique de la télévision dans les zones de montagne** ;

- un **rapport** du Gouvernement du 31 mars 2011, établi conformément aux prévisions de l'article 25 et traitant du « **fossé numérique** » en France ;

- un **rapport** de l'ARCEP du 29 septembre 2010, rédigé en application de l'article 32 et portant sur la **montée vers le très haut débit**.

Par ailleurs, **doit toujours être remis**, en vertu de l'article 31, un **rapport** sur la possibilité de mettre en place une **tarification de l'accès à Internet en fonction du débit réel** dont bénéficient les abonnés.

S'agissant du **décret d'application de l'article 22**, il n'est **pas apparu nécessaire pour fixer le délai maximal de la procédure d'attribution de fréquences**. En effet, l'article D. 406-14 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) prévoit déjà que, pour les procédures relevant de l'article L. 42-2, le délai entre la réception par

l'ARCEP des dossiers de candidatures et les attributions ne peut excéder 8 mois.

S'agissant des décrets d'application de l'article 24 relatifs au fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT), concernant la nomination de ses membres et les projets éligibles, ils seront pris à la lumière des résultats du guichet « collectivités territoriales » du programme national « très haut débit » (PNTHD) ouvert par le Gouvernement le 27 juillet 2011. Ce guichet, doté de 900 millions d'euros de fonds pour la société numérique (FSN) au titre des investissements d'avenir, constitue une préfiguration du FANT. Les demandes d'aides à ce guichet font l'objet d'un avis du comité « réseaux d'initiative publique », dont les membres ont été nommés par un arrêté du 27 juillet 2011, qui respecte les critères de l'article 24. Ces demandes doivent respecter les conditions d'éligibilité au FSN figurant au cahier des charges publié le 27 juillet 2011, elles aussi conformes audit article.

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

En 2011, ce texte a donné lieu à la publication de **trois mesures d'application** :

- à l'article 4, le **décret en Conseil d'État n° 2011-849 du 18 juillet 2011** précisant la **méthode de calcul du coût net du maillage complémentaire** permettant à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire ;

- à l'article 7, le **décret du 6 avril 2011** portant **nomination au conseil d'administration de La Poste** a désigné Mme Elyane Zarine, Présidente de l'organisation générale des consommateurs (ORGECO), représentant des usagers au sein du Conseil d'administration de La Poste ;

- à l'article 9, un **arrêté** pris en application de l'article 23 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom par le ministre chargé des postes, fixant le **seuil de prix au-dessus duquel l'État peut demander la nullité d'une cession ou de l'apport d'un bien immobilier** par La Poste.

Sachant **qu'il a été décidé de ne pas prendre les décrets prévus aux articles 10** - posant les conditions d'instauration d'un régime collectif obligatoire de protection sociale complémentaire au bénéfice des personnels de La Poste - **et 11** - visant à organiser les transferts financiers entre les fédérations d'institutions de retraite complémentaire et l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques -, **du fait de leur caractère désormais inutile, restent à ce jour trois mesures d'application à prendre** pour mettre ce texte entièrement en application :

- à l'**article 12**, un **décret en Conseil d'État** prévoyant 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 ;

- l'élaboration de ce projet de décret n'a pas encore débuté. En effet, il s'agit d'une simple opportunité d'étendre, le cas échéant, le champ de la participation. A ce stade, **il n'a pas encore été considéré souhaitable de se lancer dans la rédaction de ce texte, tant qu'il n'y aurait pas de visibilité suffisante sur la rentabilité de l'entreprise** ;

- à l'**article 21**, un **décret** fixant le **seuil d'envois de correspondance au-dessous duquel les prestataires de services postaux sont exemptés de contribution** au fonds de compensation du service universel postal.

Ce décret fait l'objet actuellement de travaux menés conjointement avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;

- à l'**article 26**, un **arrêté** déterminant les **objectifs de qualité du service universel**. La priorité a été donnée en 2011 à la négociation avec La Poste de l'avenant au contrat de service public 2008-2012. La finalisation de cet avenant était prévue à l'automne 2011. L'arrêté fixant les objectifs de qualité du service universel pour 2011 et 2012 sera publié de manière conjointe à la signature de cet avenant.

En outre, **doivent encore être remis**, en application des dispositions de la loi :

- à l'**article 3**, un **rapport** du Gouvernement au Parlement sur le *dispositif permettant à La Poste de proposer aux usagers un accès à Internet haut débit* depuis leur terminal personnel. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du ministère en charge des postes, ce rapport devait être transmis avant la fin de l'année 2011 ;

- à l'**article 4**, un **rapport** 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, réalisé par l'ARCEP. La remise de ce rapport, qui n'est pas intervenue formellement, peut néanmoins être considérée comme satisfaite, sur le fond, par la publication au Journal Officiel de la Décision n° 2011-1081 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 septembre 2011 relative à l'évaluation pour l'année 2010 du coût net du maillage complémentaire permettant à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire

VII. ÉNERGIE

● **Loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques**

À l'article 9 (article L. 211-1 du code de l'aviation civile, dispositions transférées à l'article L. 1612-1 du code des transports), un décret en Conseil d'État était prévu pour préciser les catégories d'ouvrages auxquelles s'applique l'obligation de réaliser un rapport sur la sécurité avant les travaux sur les infrastructures aéroportuaires. **Le recours à ce décret ne paraissait toutefois pas nécessaire**, les organismes concernées réalisant déjà de manière satisfaisante un tel rapport. **Il a été supprimé lors de l'incorporation de cet article vers le code des transports** par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010.

A l'article 8, un décret en Conseil d'État est prévu pour fixer les conditions de construction, d'exploitation et de modification substantielle des *ouvrages d'infrastructures de navigation intérieure présentant des risques* et soumis à procédures particulières. Ce décret était l'an dernier en cours de préparation. Le Gouvernement indique que des dispositions relatives à la sécurité des ouvrages d'infrastructures de navigation intérieure existent aujourd'hui dans les textes relatifs à la sécurité des ouvrages hydrauliques (en particulier, décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques). *Le ministère indique que ces textes doivent être adaptés dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 220 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.*

● **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.

Le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer n'assume pas la rédaction de ce décret, responsabilité, *considérant* que l'élaboration du décret en Conseil d'État prévu à l'article 22 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relève de la compétence de la direction de la sécurité sociale au ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

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

L'article 40 (codifié à l'article L. 553-3 du code de l'environnement) prévoit des *garanties financières pour les éoliennes en mer*.

Le régime d'autorisation des éoliennes, à terre et en mer, a été modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Les textes relatifs aux garanties financières, tenant compte du nouveau régime, devaient être pris avant la fin de l'année 2010. C'est seulement le **28 août 2011** qu'a été pris le **décret en Conseil d'État n° 2011-985**, qui définit les garanties financières nécessaires à la mise en service d'une installation d'éoliennes et les modalités de remise en état d'un site après exploitation.

– **Plusieurs décrets sont encore attendus :**

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) prévoient deux décrets en Conseil d'État pour fixer respectivement les *niveaux de qualité et les prescriptions techniques en matière de qualité qui doivent être respectés par le gestionnaire du réseau public de transport et les gestionnaires des réseaux publics de distribution* et 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 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 prévoit 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, de l'énergie, du développement durable et de la mer n'assume pas l'an passé sa responsabilité, considérant que l'élaboration de ce décret relevait de la compétence de la Direction de la sécurité sociale au ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

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

Cette loi est partiellement applicable puisqu'à ce jour, une seule des vingt et une mesures réglementaires prévues n'a pas encore été prises. Un article reste totalement non mis en application :

L'article 21 qui concerne la nature des *informations contenues dans le rapport annuel sur la sûreté nucléaire et la radioprotection* que tout exploitant

d'une installation nucléaire de base doit rendre public, le décret n'ayant là encore pas été pris par le Gouvernement à ce jour. **Le Gouvernement a fait valoir que les dispositions de l'article 21 de la loi étaient directement applicables**, aucune mesure d'application n'a donc été jugée 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° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie**

Deux décrets sont encore attendus pour ce texte :

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 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.

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 des décrets en Conseil d'État pour préciser les missions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité et de gaz. Pour sa part, **le Gouvernement considère les dispositions législatives comme suffisamment précises pour être d'application directe, tant pour le gaz que pour l'électricité.**

● **Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME)**

Sur 18 mesures réglementaires prévues par la loi, **12 ont été prises.**

En particulier, le Gouvernement a adopté les mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) avec, notamment, **le décret en Conseil d'État n° 2011-466 du 28 avril 2011** fixant les modalités d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), complété par plusieurs arrêtés.

En revanche, plusieurs dispositions importantes de la loi ne sont toujours pas mises en application, les décrets ou arrêtés correspondants n'ayant pas été pris.

L'article 6 prévoit, à l'article 4-2 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (aujourd'hui aux articles L. 335-1 et suivants du code de l'énergie) un décret en Conseil d'État relatif à l'obligation pour les fournisseurs de contribuer à la sécurité d'approvisionnement en électricité. Or, **la mise en œuvre des marchés de capacité**, qui doit permettre de franchir plus

facilement les pics de consommation électrique, **ne pourra intervenir, aux termes de l'article 6 de la loi, que dans un délai de trois ans après la prise de ce décret.**

Le même article prévoit un autre décret en Conseil d'État (article 15-1 de la loi n° 2000-108, aujourd'hui aux articles L. 321-16 et L. 321-17 du code de l'énergie), concernant la certification des garanties de capacité. Ce décret est également nécessaire à la mise en œuvre des marchés de capacité.

L'article 10 prévoit (article 21-2 de la loi n° 2000-108, aujourd'hui à l'article L. 321-19 du code de l'énergie) que deux arrêtés précisent, d'une part, les conditions d'agrément des consommateurs d'électricité, dont l'approvisionnement en électricité sera susceptible d'être interrompu par le gestionnaire du réseau de transport en cas de nécessité grave et immédiate, d'autre part, la compensation des sujétions de service public imposées à ces consommateurs. D'après les informations transmises par le Gouvernement, ces arrêtés pourraient intervenir au 1^{er} semestre 2012.

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 CRE consulte préalablement le Conseil supérieur de l'énergie.

Enfin, un décret en Conseil d'État 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° 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

L'une des deux mesures réglementaires prévues par cette loi a été prise.

À l'article 3, **l'arrêté** portant publication de la liste des permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux abrogés a été publié le **12 octobre 2011**.

En revanche, à l'article 2, le décret en Conseil d'État fixant la composition, les missions et les modalités de fonctionnement de la *Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux* est toujours en attente de publication. Il convient de rappeler que cette commission, constituée avec les cinq collèges du Grenelle de l'environnement, a notamment pour objet **d'évaluer les risques environnementaux liés aux techniques de fracturation hydraulique ou aux techniques alternatives.**

VIII. PME, COMMERCE ET ARTISANAT

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

Sur les 175 articles de cette loi, cinquante prévoient formellement une mesure d'application. À la date de parution du précédent bilan sur la mise en application des lois, sur ces cinquante articles, quarante-six avaient fait l'objet de la disposition réglementaire attendue pour chacun, un article était partiellement mis en application et trois articles n'avaient reçu aucun dispositions réglementaire.

On doit souligner que, par erreur, le précédent rapport d'application de la LME avait considéré que l'article 69 de la loi était seulement partiellement mise en application en raison de l'absence de l'arrêté prévu au I de cet article, relatif à l'agrément des réseaux de soutien à la création d'entreprise. Or, cet arrêté avait bien été pris (Arrêté du 18 juin 2009 fixant la liste des réseaux d'appui à la création et au développement des entreprises habilités à agréer un accompagnateur bénévole ainsi que les modalités d'agrément prévues à l'article 200 octies du code général des impôts). L'article 69 de la LME était donc entièrement applicable depuis cette date.

Au cours de l'année écoulée, aucune mesure réglementaire nouvelle n'a été adoptée pour mettre en application les quelques articles qui ne l'étaient pas. Pour mémoire, il s'agit de :

- l'article 25, qui impose à l'État et ouvre aux collectivités territoriales la faculté d'accepter, à compter du 1^{er} janvier 2012, les factures émises par leurs fournisseurs sous forme dématérialisée. Ce décret devait cependant être pris, aux termes de la loi, avant la date butoir du 1^{er} janvier 2012 ;

- l'article 61, qui prévoit qu'un arrêté doit 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 ;

- l'article 145 réformant la distribution du livret A : le décret en Conseil d'État précisant, en application de l'article L. 221-38 du code monétaire et financier, les modalités de la vérification opérée par l'établissement bancaire saisi d'une demande d'ouverture d'un produit d'épargne, n'a toujours pas été publié.

- l'article 156, qui dispose que, au sein des établissements de crédit, les conditions d'information des organes de direction, d'administration et de surveillance concernant l'efficacité des systèmes de contrôle interne, d'audit interne et de gestion des risques et le suivi des incidents révélés notamment par ces systèmes sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie.

En ce qui concerne les mesures non réglementaires, douze articles de la LME ont prévu la production de quatorze rapports (dont quatre ne relevant pas de la responsabilité du Gouvernement mais d'autorités

administratives indépendantes). Le précédent rapport de mise en application des lois précisait que quatre d'entre eux avaient été déposés, à savoir ceux prévus à :

- l'article 4, relatif aux conditions dans lesquelles peut être mis en place, en faveur des entreprises individuelles, un dispositif de réserve spéciale d'autofinancement (rapport déposé le 16 décembre 2009) ;

- le V de l'article 109, sur la couverture du territoire en téléphonie mobile (rapport remis au Parlement le 7 août 2009 par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes -ARCEP) ;

- le VIII de l'article 109, sur l'effectivité du déploiement du très haut débit: **rapport public de l'ARCEP, dans les deux ans suivant la publication de la loi** (soit avant le 5 août 2010), et de son ouverture à la diversité des opérateurs (ce rapport, remis le **XXXX**, fait également des propositions pour favoriser le déploiement du très haut débit en zone rurale dans des conditions permettant le développement de la concurrence au bénéfice du consommateur) ;

- l'article 118, sur le premier bilan des interventions des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences en matière de communications électroniques (rendu public le 22 décembre 2008 par l'ARCEP).

Neuf rapports restent à paraître, et cinq d'entre eux auraient dû être transmis avant le 31 décembre 2011.

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

Cette loi vise à rendre le crédit à la consommation plus responsable et elle améliore la procédure de traitement du surendettement des particuliers. Sur les 34 mesures réglementaires prévues - hors rapports -, 25 ont été prises, soit **75 % des mesures d'application, ce qui n'est guère satisfaisant au regard des attentes fortes des consommateurs et du contexte de crise économique et sociale**. Le Gouvernement, du reste, a dû s'en expliquer, le 22 décembre 2011, lors du débat au Sénat sur le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs : la plupart des mesures prévues par la loi du 1^{er} juillet 2010 n'ont été appliquées qu'à partir de l'été 2011, alors que les effets de la crise que ces mesures devaient contrer, en particulier le surendettement, ont continué de s'aggraver.

S'agissant de l'**information des consommateurs**, les écarts de rythme dans l'adoption des mesures réglementaires ne laisse pas de surprendre, dès lors qu'ils ne paraissent pas liés à la complexité des matières ni des informations visées :

Ainsi, le contenu et les modalités de présentation de l'exemple représentatif à l'aide duquel sont fournies les informations sur le coût du crédit ont-ils trouvé une application rapide (article 4) : c'est l'objet du **décret n° 2010-1005 du 30 août 2010** ; même chose pour le seuil au-dessus duquel le consommateur doit pouvoir choisir un crédit amortissable à la place d'un crédit renouvelable (article 6, II, B) : il a été fixé par le **décret n°2010-1462 du 30 novembre 2010** ; les modalités de représentation au sein de la commission de surendettement des particuliers (article 39) ont également été précisées avec diligence, par le **décret n°2010-1304 du 29 octobre 2010**, qui a également fixé les conditions de prise en compte et d'appréciation des dépenses par le règlement intérieur de chaque commission de surendettement (article 40).

À l'inverse, la définition (article 3) des informations que les caisses de crédit municipal doivent mettre à la disposition de leur clientèle préalablement à l'octroi des prêts sur gage corporel a-t-elle dû attendre près d'une année - et le **décret n° 2011-971 du 29 avril 2011** ; il est de même difficile de comprendre pourquoi, alors que les débats parlementaires ont été très complets sur ce point, il a fallu attendre le **1er février 2011**, avec le **décret n° 2011-136**, pour que soient définis la liste et le contenu des informations qui doivent figurer sur la fiche d'informations à fournir pour chaque offre de crédit (article 5), ainsi que la liste et le contenu du relevé de compte que le prêteur est tenu d'adresser à l'emprunteur ; même chose pour les exigences minimales auxquelles doit répondre la formation des personnes chargées de fournir à l'emprunteur les explications sur le crédit proposé (article 6, II, A) : elles n'ont été définies qu'avec le **décret n° 2011-1871 du 13 décembre 2011**.

Il est regrettable, ensuite, que plusieurs dispositions réglementaires n'aient toujours pas vu le jour en particulier :

- le décret en Conseil d'État précisant les modalités selon lesquelles sont conclues les opérations de crédit mentionnées à l'article L. 313-15 du code de la consommation ceci afin de garantir la bonne information de l'emprunteur (article 22) ;

- le décret en Conseil d'État pour déterminer les conditions d'habilitation des associations et fondations autorisées, par dérogation aux interdictions établies à l'article L. 511-6 du code monétaire et financier, à effectuer des opérations de banque ou à recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme (article 25) ;

- le décret en Conseil d'État précisant les modalités selon lesquelles sont donnés les avis de l'Autorité de contrôle prudentiel en matière de redressement judiciaire ou de liquidation de mutuelle et d'institutions de prévoyance (article 32) ;

- l'arrêté ministériel fixant les informations qui doivent figurer dans la notice remise, pour les opérations à adhésion facultative, par le souscripteur à l'adhérent d'une opération de prévoyance collective et d'assurance (article 35, II, 3, 1°) ;

- l'arrêté ministériel précisant les conditions dans lesquelles les établissements et organismes de crédit signalent à la Banque de France les incidents de paiement, pour tenir le fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels ; le même article 48 confie à un autre arrêté ministériel, également en attente, le soin de préciser les conditions dans lesquelles les personnes sont informées de leur inscription et de leur radiation, ainsi que de leurs droits ;

- l'arrêté ministériel pour fixer les conditions dans lesquelles, en Polynésie française, les personnes sont informées de leur inscription et de leur radiation du fichier mentionné à l'article 48, ainsi que de leurs droits (article 57) ;

- enfin, le décret définissant les conditions de création d'une commission temporaire d'évaluation de la loi n°2010-737 (article 58).

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

Cette loi comporte deux parties bien distinctes : la première concerne la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) ; la seconde a pour objet de transposer dans le droit interne des dispositions issues de la directive « services » en rendant compatible avec le droit européen le régime juridique de certaines activités. Le bilan de la mise en application de la loi, un peu plus d'un an après sa publication, est très contrasté selon qu'on considère l'une ou l'autre de ces parties.

Concernant la réforme des réseaux consulaires, l'essentiel des mesures d'application a été adopté

Ainsi, **pour ce qui est des CCI**, les dispositions réglementaires prévues par les articles 1 à 9 et 44 de la loi ont été publiés dans deux textes : le **décret en Conseil d'Etat n° 2010-924 du 3 août 2010** relatif à la composition et au régime électoral des chambres de commerce et d'industrie et le **décret en Conseil d'Etat n°2010-1463 du 1er décembre 2010** mettant en œuvre la réforme du réseau des CCI. Pour compléter la réforme des CCI, est encore attendue la publication du décret en Conseil d'État prévu au I de l'article 9 précisant les conditions dans lesquelles est conclue une convention d'objectifs et de moyens entre chaque CCI de région et l'État. On attend également encore la mesure prévue à l'article 44 (précision par voie réglementaire des conditions dans lesquelles les données issues des déclarations des redevables de la taxe sur les surfaces commerciales sont communiquées par le ministère

chargé du commerce aux chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Île-de-France dans le but de mieux connaître les évolutions de l'équipement commercial).

De même, pour ce qui du réseau des **CMA**, les mesures d'application principales prévues ont été prises à la suite :

- du **décret en Conseil d'Etat n° 2010-1282 du 26 octobre 2010** fixant la date d'entrée en fonction des chambres de métiers et de l'artisanat de région dans les régions comportant un seul département et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales rattachées à une chambre régionale de métiers et de l'artisanat ;

- du **décret n° 2010-1356 du 11 novembre 2010** mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. La disposition réglementaire restant à adopter doit déterminer les conditions dans lesquelles chaque établissement du réseau publie et transmet à l'autorité de tutelle un bilan, un compte de résultat et une annexe ;

- du **décret en Conseil d'État n° 2011-1662 du 28 novembre 2011** relatif aux conditions d'approbation et de publication des comptes des établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.

Il reste à prendre la mesure réglementaire prévue à l'article 18 de la loi. Elle concerne à la fois les CCI et les CMA et a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles des établissements de l'un et l'autre réseau peuvent constituer un groupement interconsulaire pour la défense d'intérêts spéciaux communs. On doit noter cependant qu'un **tel regroupement interconsulaire apparaît, dans les faits, extrêmement improbable**, car aucun établissement consulaire n'envisage, dans un horizon de temps prévisible, d'utiliser la faculté ouverte par l'article 18 de la loi. **Le Gouvernement n'envisage donc pas de prendre le texte d'application dans l'immédiat, considérant précisément qu'il n'aura jamais concrètement matière à s'appliquer.**

Concernant le titre II de la loi, relatif à diverses activités de service réglementées, le bilan de l'application est moins satisfaisant. Un an après la publication de la loi, deux-tiers seulement des mesures d'application ont été publiées.

La réforme des **marchés d'intérêt national (MIN)** est effective depuis la parution du **décret en Conseil d'état n° 2011-286 du 18 mars 2011**.

La réforme de la **profession d'agent artistique** résultant de l'article 21 de la loi prévoit expressément l'adoption de trois mesures réglementaires. Deux d'entre elles, celle relative à la définition du mandat d'agent artistique et celle qui précise les conditions d'inscription des agents sur un registre public, figurent dans le **décret n° 2011-517 du 11 mai 2011** relatif aux agents artistiques. Il reste donc uniquement à prendre le décret fixant la nature des rémunérations prises en compte pour la rétribution des agents, ainsi que le plafond et les modalités de son versement.

Enfin, la réforme relative aux conditions d'exercice des **activités de service à la personne**, prévue à l'article 31 de la loi, est effective depuis le dernier trimestre de 2011 grâce à la publication :

- du **décret en Conseil d'État n° 2011-1132 du 20 septembre 2011** publié au JO du 22/09/2011 modifiant certaines dispositions du code du travail relatives au *chèque emploi-service universel* et aux *services à la personne*. Ce décret fixe les modalités selon lesquelles une personne morale ou entreprise individuelle qui souhaite bénéficier des différentes aides aux activités de service à la personne déclare son activité auprès de l'autorité compétente. Il fixe également les modalités d'application des deux premiers alinéas du présent article relatifs à la perte des aides aux activités de service à la personne si l'entreprise ne se livre pas à titre exclusif à cette activité :

- du **décret n° 2011-1133 du 20 septembre 2011** modifiant certaines dispositions du code du travail relatives au *chèque emploi-service universel* et aux *services à la personne*. Il modifie les articles L. 1271-1, L. 1271-15-1 et L. 7232-1 (2°) du code du travail ;

- de l'**arrêté conjoint du ministre de l'emploi et du ministre chargé de la famille du 26 décembre 2011** pris pour l'application des articles L. 7232-1 et D. 7231-1 du code du travail. Son objet est de fixer *la limite d'âge au-dessous de laquelle l'activité de garde d'enfant est soumise à agrément*.

Aucun des deux décrets, prévus aux articles 24 et 27 de la loi, pour la réforme du **régime juridique des experts-comptables** n'a pour l'instant été publié.

L'article 31 nécessite l'adoption de :

- deux dispositions par voie de décret en Conseil d'État (pour la détermination des modalités de déclaration pour les entreprises souhaitant bénéficier de *soutiens financiers publics* et pour la définition des conditions de retrait des aides publiques) ;

- quatre dispositions par voie de décret (pour la fixation des conditions d'utilisation des *chèques emplois service universels* fournis par certains organismes, pour la détermination des conditions de *rémunération des émetteurs de CESU*, pour la définition de la liste des prestations de *services bénéficiant d'une TVA au taux de 5,5 %* et pour la définition de la *liste des activités de services à la personne exemptées d'agrément*) ;

- un arrêté (pour la fixation de *l'âge au-dessus duquel la garde d'enfant ne nécessite pas d'agrément*).

Aucune de ces sept mesures réglementaires n'a encore été adoptée.

L'article 34 de la loi relatif à la **coopération administrative et pénale en matière de services** prévoit qu'un arrêté du ministre de la justice désigne les autorités compétentes pour délivrer le *bulletin n° 2 du casier*

judiciaire des personnes morales aux autorités étrangères qui en font la demande en application d'une convention internationale ou d'un acte pris sur le fondement du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cet arrêté n'a pas été pris.

L'article 38 qui modifie la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les **conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et fonds de commerce** prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles sont dispensées des formalités requises les personnes déclarant leur intention de ne détenir aucun fonds, effet ou valeur. Ce décret n'a pas été pris.

IX. DIVERS (UNION EUROPÉENNE)

• Loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne

Au total, **7 articles prévoient des mesures d'application réglementaire et 11 mesures réglementaires sur 13 ont été prises** (et 2 non prévues). La loi est ainsi partiellement mise en application. Ont été pris :

- à l'article 5 : **le décret n° 2011-759 du 28 juin 2011** portant diverses mesures réglementaires d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles et des services dans le marché intérieur ; ce décret a précisé les conditions d'inscription au tableau de l'ordre en qualité de *géomètre expert*, les conditions requises pour l'obtention du diplôme de géomètre-expert foncier délivré par le Gouvernement et le délai dans lequel les géomètres experts exerçant une activité de gestion immobilière sont tenus de se mettre en conformité avec la loi ;

- à l'article 7 : **le décret n° 2011-760 du 28 juin 2011** relatif aux conditions à remplir pour exercer la profession *d'expert en automobile* et à la Commission nationale des experts en automobile ; ce décret a précisé le régime disciplinaire auquel sont soumis les experts en automobile et les modalités de consultation de la commission nationale ;

- à l'article 9 : **le décret n° 2011-262 du 11 mars 2011** relatif à la gestion de la *sécurité des infrastructures routières* qui fixe les conditions d'application de l'article L. 118-6 du code de la voirie routière ainsi que le recensement des infrastructures routières constituant le réseau routier d'importance européenne, et le **décret n°2011-718 du 23 juin 2011** relatif à l'aptitude des *auditeurs de sécurité routière* ;

- à l'article 12 : **le décret n°2011-493 du 5 mai 2011** relatif à la prise en compte des incidences énergétiques et environnementales des *véhicules à moteur dans les procédures de commande publique* ;

- à l'article 14, le **décret n°2011-798 du 2 juillet 2011** relatif au fonctionnement des *services de sauvetage et de lutte contre l'incendie* et des services de prévention du *péril animalier sur les aérodromes*.

À ces mesures, il faut ajouter qu'à l'article premier, deux textes réglementaires non prévus par la loi ont été pris :

- Le **décret en Conseil d'État n° 2011-90 du 24 janvier 2011** portant intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échanges de *quotas d'émission de gaz à effet de serre* ;

- L'**arrêté du 26 janvier 2011** relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de *quotas d'émission de gaz à effet de serre*.

Restent encore à prendre :

- à l'article 8 : **un arrêté du Ministre chargé de la santé**, après avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, fixant les méthodes alternatives d'expérimentation.

- à l'article 11, les dispositions de l'article L. 141-1 du code de la consommation ne semblent pas pouvoir être considérées comme d'application directe, un décret paraissant nécessaire pour donner compétence aux agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour rechercher et constater les infractions ou manquements à l'*obligation d'information préalable au voyage* qui incombent aux entreprises ferroviaires et aux vendeurs de billets. Le Gouvernement n'a pas donné d'explication satisfaisante sur cet article.

- à l'article 12 : **un arrêté conjoint** des ministres chargés de l'écologie et de l'économie déterminant les incidences énergétiques et environnementales liées à l'*utilisation du véhicule à moteur* qu'il convient de prendre en compte, ainsi que la méthodologie à appliquer s'il est envisagé de traduire ces incidences en valeur monétaire.

En outre, **7 articles habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances pour transposer des directives ou adapter la législation au droit communautaire**. Sont encore attendues :

- à l'article 2, une ordonnance pour transposer la directive 2009/29/CE ;

- à l'article 15, une ordonnance pour adapter la législation au règlement (CE) n°300/2008 ;

- à l'article 17, une ordonnance transposant la directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009⁵⁶, créant un « code du travail maritime ».

⁵⁶ Cette directive porte 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 de 2006.

COMMISSION DES FINANCES

AVANT-PROPOS

Chaque année, le Sénat publie un rapport sur le contrôle de la mise en application des lois. À ce titre, les commissions permanentes sont chargées d'établir un bilan de la parution des textes réglementaires d'application des lois adoptées par le Parlement dont elles ont été saisies au fond. Ce bilan fait traditionnellement l'objet d'une communication dans chaque commission. Tel est l'objet du présent document.

En ce qui concerne l'**année parlementaire 2010-2011**, **huit lois** examinées par la Commission des finances ont été adoptées définitivement (hors conventions fiscales), soit trois de plus qu'au cours de l'année parlementaire précédente. En raison du calendrier retenu⁵⁷, seules **cinq d'entre elles font l'objet du suivi** de la mise en application des lois du présent rapport :

- loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de *régulation bancaire et financière*.

- loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de *programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014* ;

- loi n° 2010-1657 du 30 décembre 2010 de *finances pour 2011* ;

- loi n° 2010-1658 du 30 décembre 2010 de *finances rectificative pour 2010* ;

- loi organique n° 2011-416 du 19 avril 2011 tendant à l'approbation *d'accords entre l'État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française* ;

À ces lois récentes s'ajoutent les **lois antérieures au 1^{er} octobre 2010**, faisant toujours l'objet d'un suivi, qui sont au nombre de **15**, la plus ancienne remontant à 1999. **Au total**, la commission des finances est donc chargée de contrôler la mise en application **de 20 lois** (contre 21 l'année dernière).

⁵⁷ Seules les lois adoptées définitivement **entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 juin 2011** sont prises en compte. La loi n° 2011-859 du 20 juillet 2011 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010, la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 ainsi que la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (deuxième loi de finances rectificative), toutes adoptées définitivement après le 30 juin 2011 ne sont donc pas comptabilisées ici.

Nombre de lois promulguées par année parlementaire dans les secteurs relevant au fond de la commission des finances (deux dernières législatures)

2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
6	3	5	4	4

2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
3	6	5	5

Tableau statistique sur la mise en application des lois dont la Commission des finances a été saisie au fond (hors lois d'application directe)

	N° de la loi	Mesures attendues initialement	Mesures attendues lors du dernier contrôle	Nouvelles mesures (Lois de l'année parlementaire)	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 %
	2001-1276	14	1		0	1	0	100 %
	2002-1576	18	1		0	1	0	100 %
	2004-804	5	1		0	1	0	100 %
	2005-1564	15	2		0	2	0	100 %
	2005-1719	22	1		0	1	0	100 %
	2006-1666	28	3		0	0	3	89 %
	2006-1771	36	7		0	1	6	83 %
	2007-1822	26	1		1	0	0	100 %
	2007-1824	33	3		2	0	1	97 %
	2008-1425	24	11		7	0	4	83 %
	2009-594	24	9		3	2	4	83 %
	2009-1673	20	11		5	4	2	90 %
	2009-1674	21	9		7	1	1	95 %
2010-476	30	5		2	0	3	90 %	
Total 1		335	69		27	14	28	92 %
2. Lois de la session	2010-1249	31		31	20	0	11	65 %
	2010-1645	2		2	2	0	0	100 %
	2010-1657	74		74 (*)	51 (+ 1 non prévue)	7	16	78 %
	2010-1658	54		54	29	0	25	54 %
	2011-416	-		-	-	-	-	-
Total 2		161		161	102	7	52	68 %
Total général		496	69	161	129	21	80	84 %

(*) Ce chiffre intègre les 67 mesures prévues initialement ainsi que les 7 mesures devenues sans objet.

NB : Ces statistiques ne comprennent pas les demandes de rapport du Gouvernement au Parlement figurant dans les lois.

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, on constate que **150 textes d'application** ont été pris ou sont devenus sans objet au cours de l'année parlementaire écoulée, soit **une augmentation importante en volume par rapport à l'année précédente** (87 mesures prises dans l'année 2009-2010).

Ce chiffre équivaut à **65 % des 230 mesures en attente au début du contrôle** (69 mesures anciennes, concernant les lois antérieures, et 161 nouvelles, relatives aux lois de la session)⁵⁸.

Malgré un **taux de mise en application des lois promulguées lors de l'année parlementaire en légère augmentation** par rapport aux années précédentes (68 % contre 65 % en 2009-2010 et 63% en 2008-2009) et une **résorption importante du stock de mesures anciennes** (41 mesures prises ou devenues sans objet dans l'année sur 69), **le stock global des textes réglementaires en instance de parution augmente par rapport aux années précédentes** (80 mesures contre 67 en 2010) en raison de **l'adoption de textes nécessitant un très grand nombre de mesures d'application** pendant l'année (74 mesures⁵⁹ concernant la loi de finances pour 2011 et 54 pour le collectif budgétaire de fin d'année 2010).

I. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2010-2011 : UN BILAN ENCOURAGEANT

A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION GLOBAL EN LÉGÈRE AUGMENTATION

Mise en application des dispositions des lois promulguées au cours des dix premiers mois de l'année parlementaire 2010-2011 (à l'exclusion des rapports)

Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	161
<i>entrées en application</i>	102
<i>devenues sans objet</i>	7
<i>restant à mettre en application</i>	52
Taux de mise en application global	68 %

Sur les cinq lois examinées au fond par la commission en 2010-2011, seules quatre ont nécessité des mesures d'application. Au total, les mesures

⁵⁸ Les chiffres du présent document excluent les demandes de rapports du Gouvernement au Parlement des mesures réglementaires nécessaires à l'entrée en vigueur de dispositifs législatifs. Ces demandes de rapport font l'objet d'un examen spécifique dans une sous-partie ci-après.

⁵⁹ Ce chiffre intègre les 67 mesures prévues initialement ainsi que les 7 mesures devenues sans objet.

règlementaires prévues sont au nombre de **161**, soit un chiffre sensiblement supérieur aux 80 textes réglementaires attendus l'an dernier (dont 52 avaient été pris).

Le tableau ci-après détaille, pour chacune de lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire appelant des mesures réglementaires, les mesures prises et **leur taux de mise en application au 31 décembre 2011** :

Lois des dix premiers mois de l'année parlementaire 2010-2011	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises (hors rapports)	Taux de mise en application
Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de <i>régulation bancaire et financière</i>	31	20	65 %
Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de <i>programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014</i>	2	2	100 %
Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de <i>finances pour 2011</i>	74 (*)	51 (+ 7 mesures devenues sans objet)	78 %
Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de <i>finances rectificative pour 2010</i>	54	29	54 %
TOTAL	161	102 (+ 7 mesures devenues sans objet)	68 %

(*) Ce chiffre intègre les 67 mesures prévues initialement ainsi que les 7 mesures devenues sans objet.

Pour mémoire, les taux de mise en application des lois de chaque année parlementaire, à l'issue de celle-ci, pour les deux dernières législatures, sont les suivants :

Année parlementaire	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Taux de mise en application au 30 septembre de chaque année	8 %	57 %	49 %	46 %	47 %	53 %	40 %	65 %	68 %
Nombre de mesures restant en attente	110	28	45	34	46	29	38	28	52

Malgré le **grand nombre de mesures réglementaires exigées par les lois de l'année**, on peut constater que le taux de mise en application des lois adoptées définitivement lors de la session ordinaire 2010-2011, **s'élève à 68 %**.

La comparaison entre ce **bilan encourageant** et les précédents est plus favorable au Gouvernement pour 2010-2011 en raison du **changement de méthode de comptabilisation des mesures réglementaires** : si les taux de mise en application lors des années parlementaires antérieures étaient constatés du 1^{er} octobre de l'année N au 30 septembre de l'année N+1, le taux de mise en application des lois lors de la session ordinaire 2010-2011 résulte d'un suivi des mesures prises du 1^{er} octobre 2010 **jusqu'au 31 décembre 2011**, soit **une période prolongée de trois mois afin d'apprécier la mise en application au terme des six mois de la promulgation de la loi.**

B. LES LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE

Trois lois sont partiellement mises en application :

- Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière : Plus d'un an après l'entrée en vigueur de cette loi, 35 % des mesures sont toujours en attente d'application (soit 11 mesures) parmi lesquelles :

- **à l'article 27** (*Limitation des ventes à découvert et réduction du délai de règlement-livraison des titres*), **1 décret en Conseil d'Etat** instituant les modalités d'application du présent article et **1 décret simple** prévoyant les conditions de dérogation. Ces dispositions n'ont pas encore fait l'objet d'une proposition de mesure réglementaire, dans l'attente des évolutions de la négociation sur le règlement européen sur les ventes à découvert ;

- **à l'article 36** (*Renforcement des obligations des professionnels des services financiers à l'égard de leur clientèle*), **7 décrets en Conseil d'Etat** et **1 arrêté** qui prévoient notamment les conditions d'exercice de l'activité d'intermédiaire en opérations de banque et en services de paiement, les catégories de personnes habilitées à exercer cette activité, le respect de règles de bonne conduite ou les conditions d'immatriculation sur le registre unique. Après avis du comité consultatif de la réglementation financière (CCLRF), consulté le 21 septembre 2011, le Conseil d'Etat devait se prononcer en octobre. Les textes réglementaires ne sont pourtant pas publiés au 31 décembre 2011 ;

- **à l'article 65** (*Création de comités des rémunérations dans les établissements financiers*), **1 décret** relatif au seuil au-delà duquel les entreprises doivent constituer un tel comité. Le projet de décret est finalisé mais le seuil doit faire l'objet d'un nouvel arbitrage. Une nouvelle saisine du CCLRF est donc à prévoir.

- Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 : sur les 74 mesures attendues (soit 46 % du total des mesures attendues pour la

session), 52 ont été prises (dont 1 non prévue), 7 sont devenues sans objet et 16 restent en attente parmi lesquelles :

- à l'article 38 (*Aménagement des réductions d'impôt sur le revenu et d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de la souscription au capital de PME et d'entreprises innovantes*), **1 décret** fixant le montant des versements éligibles, **2 arrêtés** définissant les conditions d'envoi par les sociétés intermédiaires d'un état récapitulatif des sociétés financées, des titres détenus ainsi que des montants investis pendant l'année précédente ;

- à l'article 42 (*Création d'une taxe de risque systémique sur les banques*), **1 arrêté** fixant la liste des taxes étrangères concernées ;

- à l'article 94 (*Conséquences de l'expiration du dispositif « Pass foncier »*), **1 décret** déterminant les conditions d'application de cet article ;

- à l'article 95 (*Modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu des couples qui se constituent ou se séparent*), **1 décret** précisant les modalités d'application pour l'imposition en 2012 des revenus de 2011, dont la publication devrait intervenir au début de l'année 2012 ;

- à l'article 101 (*Encadrement de l'activité des cabinets de conseil en défiscalisation*), **1 décret en Conseil d'Etat**, qui est toujours en attente de publication. Son élaboration est retardée en raison notamment de la modification en profondeur de l'article 242 *septies* du code général des impôts, dont le décret doit fixer les conditions d'application, par l'article 85 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;

- à l'article 104 (*Déconcentration de la procédure de contrôle de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer*), **1 décret en Conseil d'Etat** fixant les conditions d'application de l'article L. 45 F du Livre des procédures fiscales, en cours d'examen par les services concernés ;

- à l'article 124 (*Modification du mécanisme de péréquation de recettes départementales et régionales de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)*), **2 décrets en Conseil d'Etat** fixant les conditions d'application. Cette mise en œuvre supposera une concertation préalable avec les élus qui n'a pas été conduite à ce jour en raison notamment de la **date d'application attendue pour ce dispositif (en 2013)** ;

- à l'article 126 (*Modification du régime de déduction des redevances de concession de brevets*), **1 décret** fixant les conditions d'établissement de la documentation présentant l'économie générale de l'exploitation de la licence ;

- à l'article 137 (*Assujettissement des auto-entrepreneurs à la formation professionnelle*), **1 arrêté** déterminant la rémunération des organismes chargés du recouvrement de la contribution ;

- à l'article 152 (*Extension du bénéfice de la prime de feu aux marins-pompiers de Marseille*), **1 décret en Conseil d'Etat** fixant les conditions d'application de l'article ;

- à l'article 157 (*Dispositif de cessation anticipée d'activité pour les agents du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer exposés à l'amiante*), **1 décret en Conseil d'Etat** fixant les conditions d'application de l'article ;

- à l'article 175 (*Réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes*), **1 décret** fixant les conditions de détermination du plafond annuel de cotisations éligibles pour les établissements créés ou supprimés en cours d'année ;

- à l'article 208 (*Transfert de compétences à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)*), **1 convention** déterminant les modalités du transfert.

- Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 : 54 mesures étaient initialement attendues. 25 doivent encore être prises parmi lesquelles :

- à l'article 28 (*Réforme des taxes locales d'urbanisme : taxe d'aménagement et versement pour sous-densité*), **4 mesures dont 3 décrets en Conseil d'Etat** fixant la liste des constructions et des équipements exonérés, qui ont été élaborés mais sont toujours en attente de publication ;

- à l'article 32 (*Dispositions fiscales relatives aux transports en commun en Île-de-France*), **1 décret en Conseil d'Etat** fixant la liste des communes concernées, hors Paris et le département des Hauts-de-Seine ;

- à l'article 34 (*Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels*), **5 décrets en Conseil d'Etat, 1 décret simple et 2 arrêtés qui devraient être pris en mars 2012** ;

- à l'article 47 (*Dispositif de taxation des sacs plastiques*), **2 décrets fixant les caractéristiques des sacs de caisse à usage unique et la constitution des sacs de caisse unique biodégradables, en attente de publication.** Les décrets ne devraient paraître qu'à l'issue d'un travail de consultation préalable des partenaires institutionnels et des représentants de la filière. La seule contrainte temporelle, fixée par l'article 266 *sexies* du code général des impôts, dispose que ces sacs de caisse seront assujettis à la taxe générale sur les activités polluantes à compter du 1^{er} janvier 2014 ;

- à l'article 49 (*Modification des dispositions relatives à l'éco-taxe poids lourds*), **1 décret en Conseil d'Etat** précisant notamment les modalités selon lesquelles à titre dérogatoire, la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises est liquidée et communiquée par anticipation ;

- à l'article 50 (*Création d'un régime de consolidation du paiement de la TVA au sein d'un groupe*), **1 décret en Conseil d'Etat** fixant les conditions de remboursement en cas de solde négatif et **1 arrêté** qui détermine les dates de dépôt mensuel des déclarations ;

- à l'article 52 (*Simplification des procédures douanières et fiscales*), **1 décret en Conseil d'Etat** fixant les conditions de marquage d'un poinçon attestant la garantie du titre ;

- à l'article 55 (*Harmonisation des procédures de recouvrement forcé au sein de la DGFIP*), **1 décret en Conseil d'Etat** fixant les modalités d'application de l'article, en cours de signature par les ministres concernés avant transmission au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) pour signature du Premier Ministre. Par ailleurs, **1 arrêté** déterminant le montant des frais de recouvrement des créances devrait prochainement être publié, les mesures prévues devant s'appliquer à partir de 2012 ;

- à l'article 75 (*Aménagements des régimes SIIC*), **1 décret** fixant le pourcentage maximal de la valeur des immeubles pris à bail ;

- à l'article 77 (*Dispositif en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales dans les relations avec le territoire de Taïwan*), **1 arrêté** constatant la non-application de dispositions équivalentes par l'Agence des impôts de Taïwan, entraînant la cessation de l'application du présent article le 1^{er} janvier suivant ; **cet arrêté a toutefois vocation à ne pas être pris**, puisqu'il signifierait que la partie cocontractante à la convention fiscale (Taïwan) ne respecte pas ses obligations ;

- à l'article 85 (*Ajustement des modalités du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle à la collectivité départementale de Mayotte*), **1 arrêté** qui détermine la liste des services en charge de la formation professionnelle ayant vocation à être transférés à Mayotte, en attente de publication. Aucune convention n'ayant été signée au plan local dans le délai de trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, l'arrêté attendu devrait être pris prochainement, après avis de la commission nationale de conciliation (CNC) ;

- à l'article 106 (*Exonération de la redevance annuelle domaniale relative à l'utilisation des fréquences de communication radioélectrique*), **1 arrêté** qui fixe les modalités d'application du IV de l'article (personnes exonérées du paiement de la redevance annuelle domaniale due en application des articles L. 41-1, L. 42-1 et L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques). Cet arrêté est en attente de publication.

C. LES LOIS TOTALEMENT MISES EN APPLICATION

1. Une loi a été totalement mise en application dans l'année de son adoption

La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 **a été complètement mise en œuvre au cours de la session de sa promulgation.**

Seules deux mesures d'application étaient attendues sur ce texte :

• à l'article 12 (*Interdiction, pour les opérateurs de l'Etat, d'emprunter pour une durée supérieure à douze mois*), **le décret n° 2011-1872 du 14 décembre 2011 fixe les limites et réserves du recours à l'emprunt par les établissements publics de santé** et **l'arrêté du 28 septembre 2011 fixe la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.**

2. Une loi 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.

Sur les cinq lois examinées au fond par la commission, seule **la loi organique n° 2011-416 du 19 avril 2011 tendant à l'approbation d'accords entre l'État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française** est d'application directe et ne nécessite donc aucune mesure réglementaire pour sa mise en œuvre.

D. DES DÉLAIS DE PUBLICATION QUI PEUVENT S'AMÉLIORER

S'agissant des **délais de parution** des mesures attendues pour les lois de l'année, il peut être relevé que **64 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'elles appliquent, respectant ainsi le 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 2010-2011

Nombre de mesures prises dans un délai :		Soit
- inférieur ou égal à 1 mois	17	64%
- de plus d'1 mois à 3 mois	21	
- de plus de 3 mois à 6 mois	27	
- de plus de 6 mois à 1 an	37	36 %
Total	102	100 %
<i>Pour mémoire, mesures en attente</i>	<i>161</i>	

Les délais de parution des mesures réglementaires attendues pour les lois de l'année parlementaire 2010-2011 augmentent par rapport à l'an dernier (77% des mesures prévues étaient prises dans un délai de moins de 6 mois). Ce constat doit être **relativisé** car il est vraisemblable que **l'augmentation sensible du nombre de mesures réglementaires à traiter** par les administrations (161 mesures attendues cette année contre 50 seulement en 2009-2010) **a une incidence réelle sur le délai de leur publication.**

II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES : UN STOCK TOUJOURS IMPORTANT

A. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION GLOBAL EN LÉGÈRE AUGMENTATION

Au titre des satisfactions, on peut également noter que **la totalité des lois partiellement mises en application** le sont à **plus de 75 %** et que **le taux global de mise en application est en très légère augmentation à 92 %** (87 % en 2009-2010 et 90 % en 2008-2009).

B. LE SUIVI DES LOIS ANTÉRIEURES : UNE RÉSORPTION DU STOCK QUI DOIT S'INTENSIFIER

En 2010-2011, **27 mesures réglementaires** sont parues en application des lois promulguées antérieurement à l'année parlementaire écoulée et **14 sont devenues sans objet**, soit un total de **41 mesures**, volume supérieur à l'année précédente (35 mesures publiées).

Il convient en outre de préciser que les 27 mesures publiées ne concernent que les lois les plus récentes du « stock », à savoir celles qui concernent la loi n°2007-1822 de finances pour 2008 ou lui sont postérieures.

Le stock des mesures anciennes s'établit donc à 28 mesures toujours en attente.

1. Six lois anciennes entièrement mises en application dans l'année

A l'issue de ce contrôle, il apparaît que six lois adoptées antérieurement à la présente année parlementaire ont été **pleinement mises en application** cette année (contre 3 en 2009-2010) :

- Loi n° 2001-1276 de finances rectificative pour 2001 du 28 décembre 2001 dont le **décret** prévoyant les conditions d'attribution des

titres-restaurant par les collectivités publiques et leurs établissements à l'article 3 (*Définition des conditions dans lesquelles une collectivité publique ou l'un de ses établissements peut distribuer à ses agents des titres-restaurant*) est **devenu sans objet par l'adoption de l'article 139 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit** ;

- Loi n° 2002-1576 de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002, dont l'**article 57** relatif à l'instauration d'un ticket modérateur pour l'aide médicale de l'Etat (AME), nécessitant un décret, est **devenu sans objet suite à la création d'un droit de timbre pour les bénéficiaires de l'AME** introduit par l'article 188 de la loi n° 2010-1657 du 30 décembre 2010 de finances pour 2011 ;

- Loi n° 2004-804 pour le soutien à la consommation et à l'investissement du 9 août 2004 dont le **décret** définissant le programme de l'**article 19** (*Programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales*) est **devenu sans objet** suite à l'adoption, **quatre ans plus tard**, de l'article 100 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie;

- Loi n° 2005-1564 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance du 15 décembre 2005, dont **deux décrets** prévoyant la détermination des informations contenues dans le rapport du conseil d'administration à l'**article 3** (*Transposition de la directive pour les mutuelles et les institutions de prévoyance*) sont **devenus sans objet** suite à l'adoption, **près de six ans plus tard**, de l'article 140 de la loi n° 2011 525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ;

- Loi n° 2005-1719 de finances pour 2006 du 30 décembre 2005, dont l'**article 127** relatif à la responsabilité pécuniaire des militaires a été abrogé par l'article 151 de la loi de finances pour 2011. **En conséquence, le décret en Conseil d'Etat initialement prévu est devenu sans objet cinq ans plus tard** ;

Il est à noter toutefois que ces cinq lois ont été totalement mises en application « par défaut », du seul fait de l'obsolescence des mesures attendues, et non par leur mise en œuvre ;

- Loi n° 2007-1822 de finances pour 2008 du 24 décembre 2007, dont l'**article 99** (*Création d'une majoration à la taxe d'aéroport*), a été rendu

pleinement applicable, **trois ans plus tard**, par l'**arrêté du 30 décembre 2010** fixant la liste des aérodromes et le tarif de la taxe d'aéroport applicable sur chacun d'entre eux ainsi que le tarif de la majoration de la taxe d'aéroport.

2. Des lois partiellement mises en application toujours en attente...

On regrettera que certaines lois n'aient **reçu aucun texte d'application dans l'année**. Il s'agit des **deux lois** suivantes :

- Loi n° 2006-1666 de finances pour 2007 du 21 décembre 2006 :

3 mesures d'application sont toujours attendues :

• **à l'article 25** (*Allègement de la taxation des jeux automatiques installés dans les lieux publics*), aucune évolution n'a été constatée depuis le précédent contrôle. **3 arrêtés** sont toujours attendus, chacun devant préciser les caractéristiques et modalités de fonctionnement des appareils automatiques installés (article 613 *septies* du Code général des impôts (CGI)), le modèle et les modalités de dépôt de la déclaration à l'administration (article 613 *nonies* du CGI) et le modèle de déclaration des recettes lors d'un dépôt chez un tiers (article 613 *undecies* du CGI). **Le dispositif est donc inopérant depuis plus de cinq ans.**

- Loi n° 2006-1771 de finances rectificative pour 2006 du 30 décembre 2006 :

6 mesures restent en attente de textes d'application :

• **à l'article 88** (*Diverses dispositions fiscales dans le domaine de l'assurance*), **trois décrets en Conseil d'Etat** et **un décret simple** sont attendus pour l'application de l'article 207 du CGI. Le dispositif relatif à l'exonération d'impôt sur les bénéfices a été notifié le 28 décembre 2006 à la Commission européenne et continue de faire l'objet d'échanges avec le Gouvernement français. En l'absence d'accord à ce jour, l'adoption de nouvelles dispositions législatives pourrait donc s'avérer nécessaire ;

• **à l'article 115** (*Transfert du recouvrement des produits et redevances du domaine au réseau comptable de la direction générale de la comptabilité publique*), **deux décrets en Conseil d'Etat** sont attendus sur les modalités et le contentieux du recouvrement (articles L. 2323-1 et L. 2323-12 du code général de la propriété des personnes publiques). Déjà examinés par le Conseil d'Etat, ils sont en cours de contreseing par les ministres concernés.

3. ... et une à l'abandon ?

- Loi n° 99-1173 de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999 :

Sur les **4 décrets** (dont 2 en Conseil d'Etat) **en attente à l'article 18**, relatif aux droits d'accises et actualisant le code général des impôts (articles 302 F *bis*, 302 F *ter*, 568 et 570 du CGI), **aucune évolution notable n'a été enregistrée depuis le dernier contrôle.**

En 1999, la transposition dans le droit interne national des dispositions concernant la suppression du *duty free* entre Etats membres avait conduit, à l'issue d'un arbitrage complexe, à finalement retenir le principe de continuité territoriale entre les DOM et la métropole, empêchant d'inscrire juridiquement dans le CGI l'exonération de TVA ou d'accises des biens acquis par des voyageurs de métropole vers les DOM.

Depuis lors, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ainsi que la direction de la législation fiscale (DLF) ont essayé de revenir sur cet arbitrage. Interrogée par votre commission l'an dernier, la DGDDI estimait que **les décrets devaient être pris avant la fin de l'année 2010**. Un an après, aucune mesure n'a cependant été prise.

On peut dès lors s'interroger sur l'opportunité de conserver ce texte dans le stock des lois à contrôler tant son application complète semble aujourd'hui hypothétique.

De manière générale, il serait souhaitable que les situations de blocage portant sur les textes les plus anciens puissent connaître leur épilogue et qu'une initiative gouvernementale ou parlementaire permette l'abrogation de dispositifs abandonnés de fait.

4. Les lois toujours partiellement mises en application en dépit de mesures publiées dans l'année : commentaires particuliers

Au-delà des six lois entrées pleinement en application, **six lois** anciennes ont fait l'objet de mesures d'application dans l'année :

- Loi n° 2007-1824 de finances rectificative pour 2007 du 25 décembre 2007 :

Sur les **3 mesures qui restaient en attente** de textes d'application, **2 ont été prises :**

• **à l'article 104** (*Dotations de Saint-Martin et Saint-Barthélemy*), **les 2 arrêtés (du 22 avril et du 12 septembre 2011)**, fixant le montant des charges et le droit à compensation des compétences transférées à la collectivité de Saint-Martin ;

Reste donc **1 mesure en attente** :

- **à l'article 88** (*Garantie de l'Etat pour la mise en place d'une facilité de trésorerie au profit de la Société anonyme de la raffinerie des Antilles*), le tarif de la taxe envisagée doit faire l'objet d'un **arrêté**. Néanmoins, l'entrée en vigueur de cette taxe ayant fait l'objet de plusieurs reports successifs (le dernier report a été adopté lors de la loi de finances pour 2011) aucun projet d'arrêté n'était en préparation à la date d'entrée en vigueur du dispositif le 1^{er} janvier 2012.

- Loi n° 2008-1425 de finances pour 2009 du 27 décembre 2008 :

Les **5 mesures en attente à l'article 155** (*Détermination des ressources propres du futur opérateur en charge de la politique d'immigration et d'intégration*) ont été prises suite à la publication du **décret n° 2011-2062** du 29 décembre 2011 relatif aux taxes prévues aux articles L. 311-13, L. 311-14 et L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Sur les **6 mesures en attente à l'article 153** (*Instauration d'une taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures*), **2 décrets en Conseil d'Etat**, l'un relatif au prestataire chargé de la collecte de la taxe sur les poids lourds (**n° 2011-991 du 23 août 2011**) et l'autre relatif à l'homologation des chaînes de collecte et de contrôle de la taxe (**n° 2011-845 du 15 juillet 2011**) ont été pris.

4 mesures d'application restent toujours en attente à cet article :

- **2 décrets en Conseil d'Etat** concernant les modalités d'affectation de la taxe et les conditions d'autorisation à percevoir des frais de dossier, ainsi que **2 arrêtés** fixant la date d'entrée en vigueur de l'affectation de la taxe, nécessaires pour la pleine application de ce dispositif.

- Loi n° 2009-594 pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 :

9 textes restaient en attente de textes d'application, 3 ont été pris :

- **à l'article 24** (*Création d'une aide visant à abaisser le coût du fret pour les intrants et les extrants dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon*), le **décret n° 2010-1687 du 29 décembre 2010** relatif à l'aide au fret accordée aux entreprises des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Wallis-et-Futuna a finalement été publié, après plusieurs mois de blocage ;

- à l'article 38 (*Modification du dispositif de défiscalisation en matière de logement en outre-mer*), l'arrêté du 29 octobre 2010 définit la nature des équipements ouvrant droit à la réduction d'impôt ;

- à l'article 50 (*Création d'un fonds de continuité territoriale*), le décret n° 2010-1425 du 18 novembre 2010 relatif au fonctionnement et à la gestion du fonds de continuité territoriale est également entré en vigueur.

2 sont devenus sans objet :

- à l'article 16 (*Modification du régime de la défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs*) et à l'article 17 (*Modification du régime de la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés pour les investissements productifs*), les arrêtés plafonnant le montant pris en compte dans le cadre des « projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable » n'avaient pas été publiés.

Ces arrêtés sont devenus sans objet du fait de l'exclusion du champ d'application de la défiscalisation (articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI), par l'article 36 de la loi de finances pour 2011, des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil.

Les 4 mesures toujours en attente sont les suivantes :

- 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*), 1 décret en Conseil d'Etat devait préciser les modalités d'application du présent article.

Selon les informations fournies par les services en charge de l'outre-mer, le rapport remis par la mission de préfiguration, qui s'est achevée en mai 2011, préconise la création d'un Groupement d'intérêt public (GIP) par collectivité en plusieurs étapes :

- un décret définira les règles de constitution et de consultation du fichier numérique ;

- la convention constitutive du GIP définira l'organisation générale du groupement selon la volonté des parties et dans le cadre défini par le décret ;

- un arrêté interministériel d'approbation de la convention constitutive sera pris et la publication au *Journal Officiel* de cette convention portera création définitive du GIP.

- à l'article 50 (*Création d'un fonds de continuité territoriale*), 1 décret fixant les conditions dans lesquelles les transporteurs aériens fournissent des données statistiques sur les coûts et sur les prix pratiqués est attendu. Ce texte est en cours de rédaction par le ministère des transports ; 1 autre 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 est toujours en attente.

- à l'article 60 (*Élaboration d'un schéma minier en Guyane*), **1 décret en Conseil d'Etat** portera approbation du schéma d'orientation minière. Le projet de Schéma Départemental d'Orientations Minières (SDOM) de la Guyane a été soumis à la consultation du public du 29 avril au 28 juin 2010. Le projet de décret est prêt et devrait être soumis à l'examen du Conseil d'Etat à l'automne.

- Loi de finances n° 2009-1673 pour 2010 du 30 décembre 2009 :

Sur les 11 mesures en attente, 5 mesures ont été prises, 4 sont devenues sans objet :

- à l'article 2 (*Suppression de la taxe professionnelle*), **3 mesures** ont été prises :

- le décret en Conseil d'Etat n° 2011-27 du 6 janvier 2011 précise les modalités d'application pour les entreprises de navigation maritime ou aérienne de l'article 1586 *ter* du CGI ;

- le décret en Conseil d'Etat n° 2011-1935 du 22 décembre 2011, qui modifie le décret n° 2000-361 du 26 avril 2000 relatif à la taxe et aux taxes additionnelles auxquelles sont assujetties les installations nucléaires de base en application de l'article 43 de la loi de finances pour 2000, permet l'application de **deux mesures** attendues ;

- à l'article 20 (*Renforcement de l'efficacité des avantages fiscaux au profit de la consolidation du capital des PME*), le décret n° 2010-1311 du 2 novembre 2010 relatif à l'encadrement et à la transparence des frais et commissions prélevés directement ou indirectement par les fonds et sociétés mentionnés à l'article 885-0 *V bis* du code général des impôts, précise les conditions d'information des investisseurs ;

- à l'article 78 (*Modalités de compensation et de péréquation des ressources des collectivités territoriales suite à la suppression de la taxe professionnelle*), **2 décrets en Conseil d'Etat** précisant les conditions d'application des articles 1648 AA et 1648 AB du CGI **sont devenus sans objet** à la suite de l'abrogation de ces deux articles par la loi n° 2010-1657 du 30 décembre 2010 de finances pour 2011 et le **décret en Conseil d'Etat** censé préciser les conditions d'application des 2.1 à 2.3 du présent article **a été abandonné** ;

- à l'article 79 (*Réforme de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie*), un **décret en Conseil d'Etat** est devenu sans objet. L'article est en effet **abrogé** par l'article 9 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

- à l'article 138 (*Habilitation du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse [FEJ] à distribuer certains revenus ou allocations à titre expérimental*), le décret n° 2011-128 du 31 janvier 2011 relatif à

l'expérimentation d'un revenu contractualisé d'autonomie a fixé les conditions d'application du présent article.

2 mesures restent en attente de textes d'application :

- **à l'article 77** (*Affectation de ressources aux catégories de collectivités territoriales, répartition du produit fiscal entre collectivités et mesures de coordination*), **1 décret** précisera les modalités d'application de l'article 1647-0 B *septies* du CGI. Il est en cours de rédaction ;

- **à l'article 97** (*Modernisation du régime de la taxe de balayage*), **1 décret** précisera les conditions d'application et de recouvrement de la taxe. Il est en cours de rédaction.

- Loi n° 2009-1674 de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 :

9 mesures étaient encore attendues, 7 ont été prises et 1 est devenue sans objet :

- **à l'article 32** (*Ajustement des dispositifs de la « taxe poids lourds »*), **le décret en Conseil d'Etat n° 2011-234 du 2 mars 2011** détermine les catégories de véhicules soumis à la taxe (article 275 du code des douanes). Par ailleurs, **le décret en Conseil d'Etat n° 2011-899 du 27 juillet 2011** détermine les catégories de véhicules soumis en Alsace à la taxe sur les véhicules de transport de marchandises ;

- **à l'article 35** (*Aménagement du régime du mécénat*), **le décret n° 2011-225 du 28 février 2011** permet la mise en œuvre de l'article en fixant les conditions d'application du 4 *bis* des articles 200 et 238 *bis* ainsi que des dixième et onzième alinéas du I de l'article 885-0 V *bis-A* du CGI et notamment la durée de validité ainsi que les modalités de délivrance, de publicité et de retrait de l'agrément ;

- **à l'article 54** (*Volet fiscal de la réforme portant fusion des professions d'avocats et d'avoués*), **le décret en Conseil d'Etat n° 2011-1202 du 28 septembre 2011** précise les modalités de perception et de justification de l'acquittement du droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel ;

- **à l'article 77** (*Ventilation forfaitaire de la TVA dans le cadre d'une offre couplée de presse papier et de services Internet*), **le décret n° 2011-115 du 27 janvier 2011** précise les modalités d'application du présent article ;

- **à l'article 113** (*Echange d'informations entre l'administration fiscale et les services de l'Etat chargés de recouvrer des cotisations ou d'accorder des prestations sociales*), **l'arrêté du 10 novembre 2010 désigne les services et organismes habilités à mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 158 A du livre des procédures fiscales ;**

- **à l'article 118** (*Transfert d'informations aux collectivités territoriales sur le versement transport*), **le décret en Conseil d'Etat**

n° 2011-992 du 23 août 2011 précise les modalités d'application des articles L. 2333-70 et L. 2531-6 du code général des collectivités territoriales ;

- à l'article 60 (*Report au 1^{er} janvier 2011 [au lieu du 1^{er} septembre 2009] de l'entrée en vigueur du régime fiscal incitant au transfert à des opérateurs privés des activités de manutention dans les ports maritimes*), le décret fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 1518 A bis du CGI est devenu sans objet au 1^{er} janvier 2011.

1 mesure demeure donc en attente d'application :

- à l'article 32 (*Ajustement des dispositifs de la « taxe poids lourds »*), **1 décret en Conseil d'Etat** doit encore préciser les modalités d'application des articles 276 et 285 septies du code des douanes, mais le dispositif est appelé à de nouvelles modifications dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2010. Un décret général « droits et obligation des redevables » devrait être pris au 1^{er} semestre 2012.

- Loi n° 2010-476 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 :

2 mesures ont été prises cette année :

- à l'article 3 (*Missions générales de l'Etat, champ de l'ouverture à la concurrence et création d'un Comité consultatif des jeux*), **le décret en Conseil d'Etat n° 2011-252 du 9 mars 2011**, qui précise les conditions de désignation des membres du Comité consultatif des jeux ;

- à l'article 32 (*Prévention des conflits d'intérêts*), suite à la publication du **décret n° 2010-1289 du 27 octobre 2010** relatif à la détention indirecte du contrôle au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce d'un organisateur de compétition ou manifestation sportive, d'une partie prenante à une compétition ou manifestation sportive ou d'un opérateur de jeux ou de paris en ligne ;

3 mesures restent en attente de textes d'application :

- à l'article 28 (*Procédure d'agrément des organismes proposant un service d'information et d'assistance aux joueurs excessifs*), **1 décret** précisera les informations devant figurer dans le rapport adressé au Comité consultatif des jeux. Il est actuellement en cours de finalisation ;

- à l'article 61 (*Conditions du blocage de l'accès à un site illégal de paris ou de jeux d'argent et de hasard*), **1 décret** précisera les conditions de compensation des surcoûts ;

- à l'article 65 (*Missions des sociétés de courses de chevaux*), **1 décret en Conseil d'Etat** doit actualiser les modalités d'application de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux. Ce décret, relatif aux conditions d'organisation du pari mutuel par les sociétés-mères, était

suspendu dans l'attente d'une réponse de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à une question préjudicielle. Suite à l'avis favorable sur le monopole rendu le 30 juin 2011 par la Cour, le décret devrait être pris prochainement.

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 finances⁶⁰. On peut donc considérer que l'urgence est de droit pour la majorité des textes pour lesquels elle est compétente au fond.

S'agissant de la **loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014**, qui n'est pas une loi de finances, la procédure accélérée a tout de même été engagée par le Gouvernement afin que celle-ci soit adoptée avant l'entrée en vigueur des lois de finances qu'elle est censée encadrer.

Ainsi, au cours de l'année parlementaire 2010-2011, **seule la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière a été examinée selon la procédure normale** (la loi organique n° 2011-416 du 19 avril 2011 tendant à l'approbation d'accords entre l'État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française a également été examinée selon la procédure normale mais est d'application directe).

⁶⁰ Art. 47. - Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

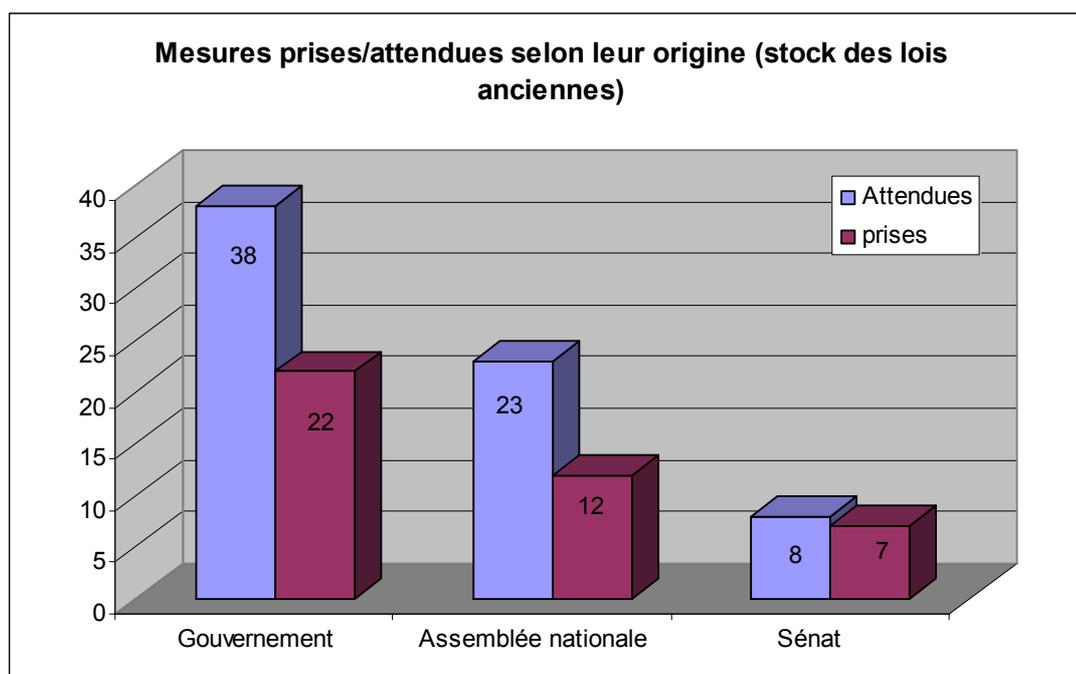
Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

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.(...)

IV. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE

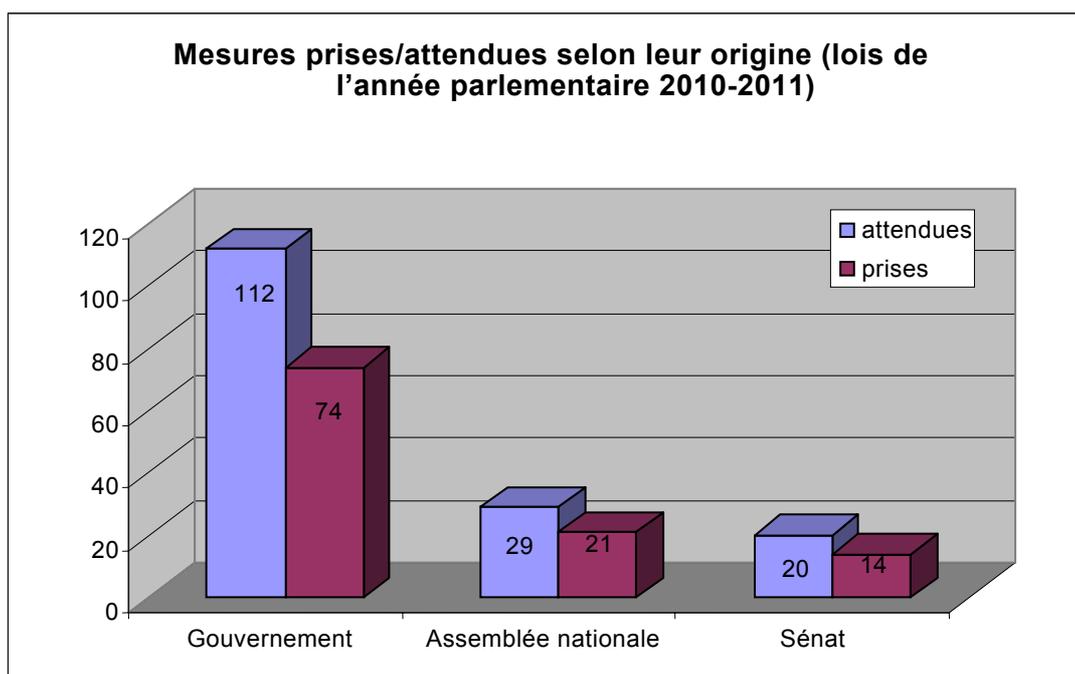
Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois en attente)

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
LFR pour 2001 (2001-1276)	1	-	-	1	1	-	-	1	0
2eme LFR 2002 (2002-1576)	1	-	1	-	1	-	1	-	0
Soutien à la consommation (2004-804)	1	-	1	-	1	-	1	-	0
Assurance (2005-1564)	2	-	2	-	2	-	2	-	0
LF 2006 (2005-1719)	1	-	1	-	1	-	1	-	0
LF 2007 (2006-1666)	3	-	3	-	0	-	-	-	3
LFR 2006 (2006-1771)	7	2	5	-	1	-	1	-	6
LF 2008 (2007-1822)	1	1	-	-	1	1	-	-	0
LFR 2007 (2007-1824)	3	3	-	-	2	2	-	-	1
LF 2009 (2008-1425)	11	11	-	-	7	7	-	-	4
LODEOM (2009-594)	9	8	-	1	5	5	-	-	4
LF 2010 (2009-1673)	11	3	6	2	9	3	4	2	2
3^{ème} LFR 2009 (2009-1674)	9	3	2	4	8	3	1	4	1
Jeux en ligne (2010-476)	5	3	2	-	2	1	1	-	3
TOTAL	69	38	23	8	41	22	12	7	28



Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (lois de l'année parlementaire 2010-2011)

Texte	Attendues				Prises ou devenues sans objet				Encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
Régulation bancaire et financière (2010-1249)	31	20	5	6	20	13	1	6	11
Programmation 2011-2014 (2010-1645)	2	2	-	-	2	2	-	-	0
LF 2011 (2010-1657)	74	46	22	6	58	35	19	4	16
LFR 2010 (2010-1658)	54	44	2	8	29	24	1	4	25
TOTAL	161	112	29	20	109	74	21	14	52



Pour les lois de l'année parlementaire, 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 69 % de ces mesures proviennent de l'initiative gouvernementale** (112 mesures sur 161 au total).

On constate que le Gouvernement **applique les mesures attendues selon un effort équitablement réparti** : le **taux de mise en application des mesures d'origine gouvernementale est de 66 %** (nombre de mesures d'origine gouvernementale ayant reçu une application ou devenues sans objet

au cours de l'année parlementaire écoulée rapporté aux mesures d'origine gouvernementale initialement attendues), **de 72 % pour les mesures issues d'amendements introduits par l'Assemblée nationale** et de **70 % pour les dispositifs d'initiative sénatoriale**.

V. RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT À REMETTRE

On regrettera que seuls **24 des 149 rapports** attendus par les lois promulguées depuis 2001 aient été effectivement remis au Parlement (soit 16 %).

A noter que, **parmi les 34 rapports introduits au cours de l'année parlementaire 2008-2009, 24 concernent la seule loi n° 2008-1425 de finances pour 2009** et aucun n'a été déposé.

Dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport (deux dernières législatures)

	Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	Rapports déposés	Rapports non déposés à la date prévue (devenus sans objet)	Rapports en attente	Taux de mise en application
2001-2002	15	5	1	9	33 %
2002-2003	9	3	0	6	33 %
2003-2004	7	2	0	5	29 %
2004-2005	7	1	0	6	14 %
2005-2006	7	1	4	2	14 %
2006-2007	16	0	5	11	0 %
2007-2008	16	2	4	10	12,5 %
2008-2009	34	3	13	18	9 %
2009-2010	20	2	7	11	10 %
2010-2011	18	5	7	6	28 %
Total	149	24	41	84	16%

L'article 69 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, modifié par l'article 92 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, ont complété l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires¹ en **instituant l'abrogation au**

¹ «Art. 4 ter.- Toute disposition législative **prévoyant la remise régulière par le Gouvernement d'un rapport au Parlement** sans préciser la durée de son application est abrogée à l'expiration

au bout de cinq ans de toute mesure législative prévoyant la remise régulière d'un rapport sans condition de délai, tout en prévoyant une série d'exceptions à cette règle.

Tous les rapports du Gouvernement au Parlement ne sont donc pas concernés mais seulement ceux dont la remise est périodique.

À la fin de la session extraordinaire de juillet 2011, cette mesure concerne **8 des 28 rapports¹ non déposés depuis 2001** (en gris dans le tableau).

VI. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

1. En raison des lacunes de l'outil de contrôle (Légifrance)

L'existence sur le site Légifrance d'un échancier 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 échancier 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.

2. En raison des textes eux-mêmes

Les visas des décrets ou des arrêtés omettent parfois 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 (ex. décret n° 2010-1704 du 30 décembre 2010 relatif aux prêts ne portant pas intérêts consentis pour financer la primo-accession à la propriété).

d'un délai de cinq ans suivant l'année de son entrée en vigueur. » Cette disposition ne s'applique toutefois pas aux rapports visés à l'article 69 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit et à l'article 92 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

¹ Parmi ces 8 rapports, on compte 2 rapports prévus par des dispositions législatives de l'année parlementaire 2001-2002, 2 rapports prévus par des lois promulguées lors de l'année parlementaire 2002-2003, 1 rapport prévu par une loi promulguée lors de l'année parlementaire 2003-2004, 3 rapports prévus par des lois promulguées lors de l'année parlementaire 2004-2005.

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 cette année, **constitue une réelle avancée dans la lisibilité des textes réglementaires** qui mérite d'être soulignée.

VII. CONCLUSION : LES PISTES D'AMÉLIORATION PROPOSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Dans l'attente de la réalisation de **l'objectif, fixé par le comité de suivi d'application des lois¹, de 100 % de mesures d'application prises d'ici la fin de l'année 2012** (pour toutes les lois définitivement adoptées avant le 13 juillet 2011), la commission des finances propose plusieurs pistes d'amélioration :

- à tout le moins, **la transmission par le Gouvernement des projets de décrets correspondants au moment du dépôt d'un projet de loi** : cette proposition à laquelle la commission des finances souscrit sans réserve a déjà été formulée l'an dernier par la commission des affaires sociales ;

- **la transmission en amont des échéanciers prévisionnels de publication des mesures réglementaires** ;

- **l'information spontanée de la commission saisie au fond et la justification des retards des échéanciers prévisionnels de publication des mesures réglementaires attendues** : cette proposition a déjà été formulée par la commission des affaires étrangères ;

- **la mention des références précises des dispositions législatives** (article et numéro de la loi) dans l'intitulé ou les visas des décrets et arrêtés pris pour leur application.

¹ Mis en place le 10 mars 2011 et présidé par le ministre chargé des relations avec le Parlement, le comité de suivi d'application des lois s'est réuni deux fois depuis sa création.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL,
DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

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 d'application des lois adoptées définitivement au cours des années parlementaires 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 (Sénat ou Assemblée nationale).

PREMIÈRE PARTIE :

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES DU 1^{ER} OCTOBRE 2010 AU 13 JUILLET 2011

I. DE NOUVELLES PÉRIODES DE RÉFÉRENCE POUR LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

Parallèlement aux 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 sénatoriales (base Apleg) relatives à la mise en application des lois. Jusqu'alors, les commissions permanentes du Sénat examinaient au 30 septembre les mesures réglementaires relatives à toutes les lois adoptées définitivement lors de la session qui s'achevait à la même date. En concertation avec le Gouvernement, il a été décidé de procéder différemment cette année en n'examinant, d'une part, que les lois promulguées entre le 1er octobre 2010 et le 13 juillet 2011 et en tenant compte, d'autre part, des mesures d'application prises jusqu'au 31 décembre 2011 inclus. Il s'agit, dans les deux cas, de **se concentrer sur les lois pour lesquelles le Gouvernement a bénéficié de six mois pour prendre des mesures réglementaires d'application.**

En prenant une période de référence plus courte pour les lois concernées (9 mois et 13 jours contre une année jusqu'alors) et en retenant une période d'adoption des mesures réglementaires plus longue (un an et

¹ Organisme mis en place à la demande de M. le Ministre des relations avec le Parlement le 10 mars 2011 afin d'améliorer la mise en application des lois.

trois mois contre un an jusqu'alors), les nouvelles périodes de référence favorisent un meilleur taux de mise en application.

C'est ce qui a sans doute conduit le Gouvernement, par le biais d'un courrier du 22 juillet dernier, à faire part au président de la commission des lois, alors M. Jean-Jacques Hyst, de son objectif de parvenir avant la fin du mois de janvier 2012 à un taux de mise en application, pour les lois adoptées définitivement jusqu'au 30 juin 2011, de 100%. Précisons d'ores et déjà que cet objectif est loin d'avoir été atteint s'agissant des textes qui relèvent de la commission des lois.

II. UN RYTHME LÉGISLATIF DE LA COMMISSION DES LOIS TOUJOURS PLUS SOUTENU

A. UNE INTENSIFICATION DU NOMBRE DE TEXTES EXAMINÉS AU FOND CES DERNIÈRES ANNÉES

Au cours de la période de référence, entre le 1er octobre 2010 et le 13 juillet 2011, **23 lois** examinées au fond par la commission des lois, ont été promulguées. Alors même que la **période de référence prise en compte est plus courte que les années précédentes**, ce nombre de lois, examinées et promulguées, est tout aussi, voire plus, important.

Liste des 23 lois, examinées par la commission des lois, qui ont été promulguées entre le 1er octobre 2010 et le 13 juillet 2011

Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public

Loi organique n° 2010-1341 du 10 novembre 2010 relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire

Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte

Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires

Loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel

Loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle

Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques

Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
Loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées
Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits
Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits
Loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue
Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs
Loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France
Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique
Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit
Loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 relative à l'élection des représentants au Parlement européen
Loi n° 2011-606 du 31 mai 2011 relative au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement
Loi n° 2011-663 du 15 juin 2011 prorogeant le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger
Loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 actualisant l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs
Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

Pour rappel, 23 lois également examinées au fond par la commission des lois avaient été promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010, 15 pendant l'année 2008-2009, 22 pendant l'année 2007-2008, 18 pendant l'année 2006-2007, et 13 pendant l'année parlementaire 2005-2006.

En neuf mois, la commission des lois a ainsi examiné autant de textes promulgués qu'au cours de l'année entière qui a précédé.

Si l'on exclut les approbations de conventions, traités et accords internationaux, la commission des lois a donc examiné presque 50 % de l'ensemble des textes promulgués sur la période¹.

Ces éléments chiffrés illustrent, au besoin, le rythme législatif particulièrement soutenu de la commission des lois durant cette période.

¹ Soit 23 lois sur les 48 promulguées au cours de la session ordinaire de l'année parlementaire 2010-2011.

B. UN NOMBRE D'AVIS ET DE RAPPORTS D'INFORMATION PLUS IMPORTANT

1. Seize avis dont treize avis budgétaires

Au cours de la période de référence, la commission a rendu **seize avis, répartis entre treize avis budgétaires et trois avis sur des textes non budgétaires (contre aucun au cours de l'année parlementaire 2009-2010) :**

- Avis n° 423 sur la proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine ;
- Avis n° 477 sur le projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge ;
- Avis n° 381 sur le projet de loi relatif à la bioéthique.

2. Dix rapports d'information et une résolution

La commission des lois a également rendu 10 rapports d'information, contre 3 au cours de l'année parlementaire 2009-2010. Les dix rapports d'information rendus portaient sur les thèmes suivants :

« **Enfermer et éduquer : quel bilan pour les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs?** » (Rapport d'information n° 759 du 12 juillet 2011 par MM. Jean-Claude PEYRONNET et François PILLET) ;

« **Nouvelle-Calédonie : le pari du destin commun** » (Rapport d'information n° 593 du 8 juin 2011 par MM. Christian COINTAT et Bernard FRIMAT) ;

« **Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires** » (Rapport d'information n° 518 du 12 mai 2011 - par MM. Jean-Jacques HYEST, Alain ANZIANI, Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, MM. Pierre-Yves COLLOMBAT, Yves DÉTRAIGNE, Mme Anne-Marie ESCOFFIER et M. Jean-Pierre VIAL) ;

« **La loi sur les droits du conjoint survivant : une loi équilibrée, à l'efficacité reconnue** » (Rapport d'information n° 476 du 27 avril 2011 - par MM. Dominique de LEGGE et Jacques MÉZARD) ;

« **Guyane, Martinique, Guadeloupe : L'évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle** » (Rapport d'information n° 410 du 6 avril 2011 par MM. Christian COINTAT et Bernard FRIMAT) ;

« **Saint-Pierre-et-Miquelon : Trois préfets plus tard, penser l'avenir pour éviter le naufrage** » (Rapport d'information n° 308 du 15 février 2011 par MM. Christian COINTAT et Bernard FRIMAT) » ;

« **Lutte contre la contrefaçon : premier bilan de la loi du 29 octobre 2007** » (Rapport d'information n° 296 du 9 février 2011 par MM. Laurent BÉTEILLE et Richard YUNG) ;

« **Groupe de travail sur l'évolution de la législation applicable aux campagnes électorales** » (Rapport d'information n° 186 du 15 décembre 2010 par Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT et plusieurs de ses collègues) ;

« **Procédure pénale : les clefs d'une réforme équilibrée** » (Rapport d'information n° 162 du 8 décembre 2010 par MM. Jean-René LECERF et Jean-Pierre MICHEL) ;

« **Sondages et démocratie : pour une législation plus respectueuse de la sincérité du débat politique** » (Rapport d'information n° 54 du 20 octobre 2010 par MM. Hugues PORTELLI et Jean-Pierre SUEUR).

La commission a par ailleurs adopté **une proposition de résolution** tendant à adapter le chapitre XI *bis* du Règlement du Sénat aux **stipulations du traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux**.

C. LES TEXTES EXAMINÉS MAIS NON PROMULGUÉS

Outre les 23 lois examinées et promulguées, 4 propositions de loi ont été examinées et adoptées, et sont actuellement en navette à l'Assemblée nationale, contre cinq au cours de **l'année parlementaire 2009-2010. Il s'agit de :**

- la proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local ;

- la proposition de loi visant à renforcer les droits des consommateurs en matière de démarchage téléphonique ;

- la proposition de loi sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral ;

- la proposition de loi relative à l'atténuation de responsabilité pénale applicable aux personnes atteintes d'un trouble mental ayant altéré leur discernement au moment des faits.

C'est également le cas d'un projet de loi, adopté par le Sénat et en navette à l'Assemblée nationale (contre trois à l'issue de la session 2009-2010) pour une 3^{ème} lecture. Il s'agit du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.

En outre, la commission des lois a examiné **une proposition de loi** (tendant à renforcer la lutte contre la contrefaçon) toujours **en instance d'examen en séance plénière**.

En outre, la commission des lois a examiné **trois propositions de loi qui n'ont pas été adoptées en séance plénière** mais ont fait l'objet d'un examen en commission puis en séance publique. Il s'agit tout d'abord de la proposition de loi tendant à réprimer la contestation de l'existence du génocide arménien et de la proposition de loi tendant à renforcer les moyens de contrôle et d'information des groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat, toutes deux rejetées par l'adoption d'une exception d'irrecevabilité. C'est également le cas de la proposition de loi tendant à reconnaître une présomption d'intérêt à agir des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière de recours pour excès de pouvoir, rejeté par le Sénat en séance plénière.

Concernant les vingt-trois lois promulguées, on constate que dix sont d'application directe, quatre ont été totalement mis en application au cours de la période de référence et neuf le sont partiellement.

Autrement dit, au 31 décembre 2011, quatorze lois sur les vingt-trois promulguées ont été entièrement mises en application –celles d'application directe ou mise en application à 100 % - et neuf appellent encore des mesures d'application. Cette situation ne semble pas satisfaisante. En effet, alors même, comme expliqué à titre liminaire, que la période d'adoption des mesures réglementaires retenue est plus longue que précédemment, et que la période de référence des lois promulguées est plus courte, le nombre de lois promulguées qui ne sont pas encore pleinement applicables est plus élevé (neuf lois sur vingt-trois, soit 39,1 % contre huit sur vingt-trois, soit 34,8 %, lors de l'année parlementaire 2009-2010).

Cela peut en particulier s'expliquer par le fait que la part des lois d'application directe, qui avait substantiellement augmenté lors des années parlementaires précédentes (passant de 36,40% au cours de l'année parlementaire 2007-2008 à 60% en 2008-2009 et 65,2% en 2009-2010) retombe, pour les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011 à 43,5%.

III. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS INSATISFAISANTE

A. DE NOMBREUSES MESURES RÉGLEMENTAIRES ENCORE EN ATTENTE

Au 31 décembre 2011, seules 69 des 150 mesures réglementaires d'application prévues par les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011 avaient été prises. Sur la période de référence, **46 % des**

mesures réglementaires ont été prises.

Ce qui est plus élevé qu'au cours de l'année parlementaire 2009-2010 (17,4 %), mais c'est uniquement parce que, comme déjà rappelé, il est le résultat d'une période de prise en compte des mesures réglementaires qui est à présent postérieure de presque 6 mois à la date de promulgation de la loi.

Contrairement aux années précédentes où les lois promulguées à la toute fin de la session « plombaient » les statistiques puisqu'elles appelaient de nouvelles mesures d'application qui ne pouvaient objectivement pas être prises en quelques jours, le calcul effectué cette année pour cette nouvelle période de référence laisse au Gouvernement plusieurs mois pour prendre les mesures réglementaires nécessaires. Ce qui ne pouvait qu'améliorer les statistiques.

Malgré cette situation nouvelle, plus favorable à l'exécutif, et également plus cohérente, moins d'une mesure réglementaire sur deux nouvellement prévue entre octobre 2010 et le 13 juillet 2011 avait été prise au 31 décembre 2011.

Soulignons que trois des vingt-trois lois promulguées au cours de la période de référence, concentrent, à elles seules, soixante-quatre des quatre-vingt une mesures encore en attente. soit 79 % des mesures réglementaires concernées :

- Trente-six mesures réglementaires de mise en application en attente concernent ainsi la **loi n° 2011-525 du 17/05/2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit** ;

- Seize mesures concernent la **loi n° 2011-267 du 14/03/2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI)** ;

- Treize mesures concernent la **loi n° 2011-331 du 28/03/2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées**.

Or, comme on peut le remarquer, aucune de ces lois n'a été promulguée au cours des dernières semaines de la session ordinaire de 2010-2011.

B. DES DÉLAIS DE PARUTION DES MESURES DE MISE EN APPLICATION INÉGAUX NE PAS

Les soixante-douze mesures de mise en application (soixante-neuf prévues et trois non prévues) des lois promulguées prises au cours de la session ont été publiées dans les délais suivants :

**Statistiques sur les délais de parution des mesures de mise en application
concernant les lois ne promulguées entre le 1^{er} octobre 2010
et le 13 juillet 2011 (à l'exclusion des rapports)**

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai de	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	37	51,4 %
De plus de six mois à un an	35	48,6 %
De plus de un an à 2 ans	0	0 %
Total	72	100 %

Seules 51,4 % des mesures de mise en application prises l'ont été cette année dans un délai de moins de six mois, contre 100% au cours de l'année parlementaire 2009-2010. Cependant, ce net recul n'est pas réellement significatif dans la mesure où la période de comptabilisation des mesures réglementaires est bien plus longue cette année. Il est donc normal que davantage de mesures aient été prises à l'issue d'un délai plus long. En réalité, sur ce point, on peut même considérer que la situation s'améliore partiellement, puisqu'en valeur absolue, le nombre de mesures prises dans un délai inférieur à six mois a largement augmenté : trente-sept mesures en tout, contre dix au cours de l'année parlementaire 2009-2010.

Cependant, cette relative rapidité de la prise de mesures réglementaires prises ne doit pas occulter le nombre important de mesures prévues non prises.

**Statistiques sur les délais de parution des mesures de mise en application prises
entre le 1er octobre 2010 et le 13 juillet 2011 concernant les lois
promulguées antérieurement (à l'exclusion des rapports)**

Nombre de dispositions prises dans un délai	TOTAL	Proportion
=< à 6 mois	5	9,3 %
De plus de 6 mois à 1 an	19	35,2 %
De plus de 1 à 2 ans	26	48,1 %
De plus de 2 ans	4	7,4 %
TOTAL	54	100%

IV. UN USAGE MODÉRÉ DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Le taux de recours à la procédure accélérée est identique à celui de l'année parlementaire 2009-2010 pour la période de référence. En effet, **quatre textes ont fait l'objet d'un engagement de la procédure accélérée** sur les vingt-trois qui ont été promulgués entre le 1er octobre 2010 et le 13 juillet 2011, ce qui maintient le taux à 17,4 %.

Les textes pour lesquels le Gouvernement a recouru à cette procédure sont, contrairement à ceux de l'année parlementaire 2009-2010, **des projets de loi qui nécessitaient peu de mesures de mise en application** (la loi n° 2010-487 relative au Département de Mayotte prévoit quatre mesures réglementaires dont trois ont déjà été prises) ou qui étaient d'application directe (loi n° 2010-

1341 relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire ; loi organique n° 2010-1486 relative au Département de Mayotte ; loi n° 2011-606 relative au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement).

Ces chiffres montrent que **le recours à la procédure accélérée a été cantonné à des textes précis, voire techniques**, contrairement à la session 2009-2010, au cours de laquelle deux réformes d'ampleur avaient été concernées par cette procédure : la loi pénitentiaire et la loi relative à la rénovation du dialogue social.

V. DES TEXTES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE LÉGÈREMENT MOINS NOMBREUX ET CORRECTEMENT MIS EN APPLICATION

A. SEPT LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

Sept 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 30,4 %. Ce taux diminue pour la seconde fois consécutive puisqu'il était de 34,8% pour les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2009-2010 et de 40% pour 2008-2009.

Cependant, cette baisse doit être relativisée. En effet, 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, le nombre de propositions de lois qui aboutissent a substantiellement augmenté. Même si des variations du ratio entre le nombre de propositions de loi adoptées et le nombre global de textes adoptés se produisent d'une année sur l'autre, il est constant qu'**entre six et huit propositions de loi ont abouti annuellement ces trois dernières années**, ce qui constitue une amélioration par rapport à la période antérieure.

De plus, ce sont en tout **dix-huit propositions de loi qui ont été examinées par la commission des lois**. Huit ont abouti, mais **onze autres ont été examinées**. Comme indiqué précédemment, **quatre propositions de loi** ont été examinées et adoptées, et sont actuellement en navette à l'Assemblée nationale, **une proposition de loi** est toujours **en instance d'examen en séance plénière** se, **trois propositions de loi n'ont pas été adoptées en séance plénière** mais ont fait l'objet d'un examen en commission puis en séance plénière et **trois propositions de loi ont fait l'objet d'un examen en commission avant d'être rejetées en séance plénière**.

Sur les sept lois d'origine parlementaire, trois sont d'origine sénatoriale et quatre sont issues de l'Assemblée nationale :

Liste des lois d'origine parlementaire	Assemblée d'origine des propositions de loi
Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires	Sénat
Loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle	Assemblée nationale
Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques	Assemblée nationale
Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique	Assemblée nationale
Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit	Assemblée nationale
Loi n° 2011-663 du 15 juin 2011 prorogeant le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger	Sénat
Loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 actualisant l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs	Sénat

B. UNE MISE EN APPLICATION DES LOIS D'ORIGINE PARLEMENTAIRE SATISFAISANTE

Parmi les sept propositions de loi adoptées définitivement, trois sont d'application directe. Il s'agit de la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle, de la loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques et de la loi n° 2011-663 du 15 juin 2011 prorogeant le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Les quatre autres lois sont partiellement mises en application.

C. LA MISE EN APPLICATION DES MESURES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE

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 d'origine parlementaire ne diffère cependant pas substantiellement du taux de mise en application global. Autrement dit, **le Gouvernement n'est pas enclin à adopter plus vite les mesures réglementaires qu'il a lui-même prévues.**

Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues par les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire

(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	68	7	13	24	0	112
Mesures restant à prendre	36	3	7	5	0	51
Total des mesures à prendre	104	10	20	29	0	163
% du total général	65 %	6 %	12 %	17 %	0	100 %
Taux de mise en application	65 %	67 %	65 %	82 %	0	68 %

Concernant l'origine des mesures de mise en application à prendre, 65 % sont issues du texte d'origine et **12 % d'origine sénatoriale** (respectivement 47 % et 22 % en 2009-2010).

VI. RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU LÉGISLATEUR : DE NOUVEAUX RETARDS ACCUMULÉS

L'application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 de simplification du droit demeure irrégulière.

Cet article, adopté à l'initiative du Gouvernement, prévoit que ce dernier publie, pour chaque loi promulguée, un rapport sur la mise en application de cette loi à l'issue d'un délai de six mois suivant la date de son entrée en vigueur.

Ce rapport doit mentionner 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 de textes de mise en application et en indique les motifs.

Pourtant, à ce jour, neuf lois promulguées avant le 13 juillet 2011 n'ont toujours pas fait l'objet de la transmission dudit rapport.

Pour les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2010, c'est le cas de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers, de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique et de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

Pour les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011, n'ont toujours pas été transmis au Sénat les rapports d'application pour les lois n° 2010-1487 du 7 décembre 2010, n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées, n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative à la garde à vue et n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

VII. UN NOMBRE CONSTANT DE QUESTIONS AU GOUVERNEMENT SUR LA MISE EN 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 régulièrement 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**.

En ce qui concerne la commission des Lois, un texte a particulièrement focalisé l'attention des sénateurs puisqu'on relève pas moins de **seize questions écrites** adressées au Gouvernement depuis le 1^{er} octobre 2010 **sur la mise en application de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire**.

Celle-ci a d'ailleurs été choisie pour faire l'objet d'un rapport commun à la commission des lois et à la nouvelle commission sénatoriale pour l'application des lois.

<p style="text-align: center;">DEUXIÈME PARTIE :</p> <p style="text-align: center;">COMMENTAIRES RELATIFS AUX MODALITÉS PARTICULIÈRES DE MISE EN APPLICATION DE CERTAINES LOIS</p>
--

**I. ÉTAT DE MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES
ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2010 ET LE 13 JUILLET 2011**

1. Dix lois sont d'application directe

LOI N° 2010-1192 DU 11 OCTOBRE 2010 INTERDISANT LA DISSIMULATION DU VISAGE DANS L'ESPACE PUBLIC

Cette loi prévoit que nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage, à l'**exception** de certains cas dûment autorisés (autorisation par la loi ou le règlement, raisons de santé, motifs professionnels, pratiques sportives et fêtes ou manifestations artistiques ou traditionnelles).

La méconnaissance de cette interdiction donne lieu à une amende (une contravention de deuxième classe, soit un montant maximal de 150 euros) éventuellement assortie d'un stage de citoyenneté. La loi établit enfin que le fait, par menace, violence ou contrainte, abus de pouvoir ou abus d'autorité, d'imposer à une personne, en raison de son sexe, de dissimuler son visage est puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende.

La loi prévoit également qu'un rapport devra être remis par le Gouvernement au Parlement dix-huit mois après sa promulgation. Ce rapport devra dresser un bilan de la mise en œuvre de la loi, des mesures d'accompagnement élaborées par les pouvoirs publics et des difficultés rencontrées.

Ce texte est d'application directe (**les articles 1er à 3 sont entrés en vigueur à l'issue d'un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi**).

LOI ORGANIQUE N° 2010-1341 DU 10 NOVEMBRE 2010 RELATIVE À LA LIMITE D'ÂGE DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

Cette loi organique a fixé à 67 ans la nouvelle limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire, afin de leur appliquer le relèvement de deux années prévu pour l'ensemble des fonctionnaires par la loi portant réforme des retraites.

Cette réforme s'applique progressivement pour les magistrats nés après le 1er juillet 1951, à raison de quatre mois d'activité supplémentaires par

génération. La limite à 67 ans ne s'appliquera donc pleinement que pour ceux nés après 1956.

En outre, la loi fixe les conditions dans lesquelles cette limite peut être portée à soixante-huit ans, sur leur demande, pour les magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de la Cour de cassation et pour les magistrats du siège et du parquet des cours d'appel et des tribunaux de grande instance.

Cette loi est d'application directe.

LOI ORGANIQUE N° 2010-1486 DU 7 DÉCEMBRE 2010 RELATIVE AU DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

Publiée au Journal officiel du 8 décembre 2010, cette loi organique, dans le cadre du processus de départementalisation, organise la sortie de Mayotte du statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, statut qui relève de la compétence du législateur organique. Pour ce faire, elle abroge les dispositions correspondantes, de valeur organique, du code général des collectivités territoriales et du code électoral. Dans sa décision n° 2010-619 DC du 2 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a validé ce texte.

Elle maintient cependant en vigueur, à titre transitoire, certaines dispositions du statut de l'article 74, notamment son régime fiscal et douanier spécifique. Le Conseil constitutionnel a précisé que « *conformément à l'article 72 de la Constitution, les dispositions en cause pourront être modifiées par le législateur ordinaire dès la mise en place du Département de Mayotte* ».

Elle intègre également la référence à Mayotte dans certains textes organiques qui concernent les collectivités de l'article 73, en particulier ceux relatifs aux conditions d'habilitation de ces collectivités à intervenir dans le domaine de la loi ou du règlement.

L'essentiel des dispositions de ce texte, en particulier l'abrogation du statut organique de Mayotte en tant que collectivité de l'article 74, sont entrées en vigueur à compter de la première réunion qui a suivi le renouvellement du conseil général de Mayotte en mars 2011, soit le 31 mars 2011, comme les dispositions de la loi ordinaire du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, qui met en place la nouvelle collectivité.

Ce texte qui ne prévoyait aucune mesure particulière d'application et est pleinement mis en application.

LOI N° 2011-103 DU 27 JANVIER 2011 RELATIVE À LA REPRÉSENTATION ÉQUILIBRÉE DES FEMMES ET DES HOMMES AU SEIN DES CONSEILS D'ADMINISTRATION ET DE SURVEILLANCE ET À L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE

Publiée au Journal officiel du 28 janvier 2011, cette loi est issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par M. Jean-François Copé et Mme Marie-Jo Zimmermann.

Elle impose une obligation de composition équilibrée entre les hommes et les femmes, avec un quota minimal de 40 % pour chaque sexe, des conseils d'administration ou de surveillance des sociétés anonymes et des sociétés en commandite par actions, à compter de 2017 pour les sociétés cotées et de 2020 pour les sociétés dont le nombre de salariés et le montant de chiffre d'affaires ou de total de bilan sont supérieurs à certains seuils. Elle prévoit la même obligation pour les entreprises publiques et établissements publics à caractère industriel et commercial relevant de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Cette loi a modifié principalement le code de commerce et ne nécessite aucun texte d'application pour être applicable.

Cette loi est donc d'application directe.

Au 30 septembre 2011, la loi est donc pleinement applicable, sous réserve des délais prévus pour sa mise en œuvre par les sociétés concernées.

Dans son article 7, la loi prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement, à remettre avant le 31 décembre 2015, sur la représentation équilibrée entre les femmes et les hommes dans les conseils d'administration des établissements publics administratifs de l'État et des établissements publics à caractère industriel et commercial de l'État ne relevant pas de la loi du 26 juillet 1983. Ce rapport n'a pas été remis à ce jour.

On peut ajouter que, par une circulaire du 28 février 2011, accompagnée d'une annexe détaillée, le Premier ministre a appelé l'attention des membres du Gouvernement sur cette loi et ses conséquences dans l'exercice du pouvoir de nomination de l'État dans les entreprises et établissements publics.

LOI N° 2011-140 DU 3 FÉVRIER 2011 TENDANT À RENFORCER LES MOYENS DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ET D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Cette loi a renforcé les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Elle permet, en particulier, aux organes compétents du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques de convoquer les personnes dont l'audition est jugée souhaitable et complète les dispositions relatives à la possibilité, pour chaque assemblée, de demander à la Cour des comptes de réaliser des enquêtes.

En outre, la loi fixe les modalités selon lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête peuvent être admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition et à faire part de leurs observations.

Cette loi est d'application directe.

LOI ORGANIQUE N° 2011-410 DU 14 AVRIL 2011 RELATIVE À L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS ET SÉNATEURS

La loi n° 2011-140 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs a modernisé le régime électoral des membres des deux Assemblées, notamment en actualisant les inéligibilités qui leur sont applicables et en rapprochant les modalités de recours contre les élections parlementaires du droit commun. Elle a également renforcé la pertinence des sanctions prévues en cas de non-respect de la législation relative au financement des campagnes électorales et durci les sanctions applicables en cas de fraude électorale.

Cette loi est d'application directe.

LOI N° 2011-575 DU 26 MAI 2011 RELATIVE À L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN

Répondant tant à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui a modifié les règles de répartition des sièges au Parlement européen entre les États-membres et doté la France de deux représentants supplémentaires, qu'aux insuffisances qui affectent le mode de scrutin pour les élections européennes depuis la création de huit circonscription interrégionales, la loi du 26 mai 2011 relative à l'élection des représentants au Parlement européen a permis :

- de fixer les conditions dans lesquelles les deux nouveaux sièges attribués à la France seraient pourvus jusqu'à la fin de la législature 2009-2014 : conformément au protocole européen du 23 juin 2010, ils seront attribués à deux députés désignés par leurs pairs au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;

- de rétablir la possibilité, pour les Français établis à l'étranger, de participer aux élections européennes : rattachés à la circonscription Île-de-France, ceux-ci pourront voter dans les bureaux consulaires dont ils dépendent.

Cette loi est d'application directe et ne nécessite la publication d'aucun texte réglementaire.

On rappellera que les deux nouveaux représentants de la France au Parlement européen ont été élus par les députés le 6 décembre 2011 ; il s'agit de MM. Jean Roatta et Yves Cochet.

LOI N° 2011-606 DU 31 MAI 2011 RELATIVE AU MAINTIEN EN FONCTIONS AU-DELÀ DE LA LIMITE D'ÂGE DE FONCTIONNAIRES NOMMÉS DANS DES EMPLOIS À LA DÉCISION DU GOUVERNEMENT

La loi du 31 mai 2011 a pour objet de permettre le maintien en fonctions à titre exceptionnel pour une durée maximale de deux ans dans

l'intérêt du service, des fonctionnaires occupant un emploi supérieur mentionné à l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (préfet, diplomate...).

Selon les indications fournies par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, deux préfets (M. Christian Lambert et M. Ange Mancini) ont bénéficié de ce dispositif, depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Cette loi est d'application directe.

LOI N° 2011-663 DU 15 JUIN 2011 PROROGANT LE MANDAT DES CONSEILLERS À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Afin de tenir compte de l'organisation d'élections législatives à l'étranger en juin 2012 et d'éviter la superposition de plusieurs scrutins, la loi n° 2011-663 du 15 juin 2011 a prorogé le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger : les membres de la série B, qui devaient être renouvelés en juin 2012, seront ainsi renouvelés en juin 2013, tandis que les membres de la série A (dont le renouvellement aurait dû avoir lieu en juin 2015) seront renouvelés en juin 2016.

Cette loi est d'application directe.

LOI N° 2011-664 DU 15 JUIN 2011 ACTUALISANT L'ORDONNANCE N° 2005-10 DU 4 JANVIER 2005 PORTANT STATUT GÉNÉRAL DES FONCTIONNAIRES DES COMMUNES ET DES GROUPEMENTS DE COMMUNES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE AINSI QUE DE LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS

La loi du 15 juin 2011 adapte aux dernières modifications du statut général les règles régissant la fonction publique communale de Polynésie française qui, à ce jour, n'est pas encore mise en place.

- **Une actualisation requise par les lenteurs du pouvoir réglementaire**

Suivant l'accession des communes polynésiennes au statut de collectivités territoriales régies par le principe de libre administration, le statut général de leurs fonctionnaires a été fixé par une ordonnance du 4 janvier 2005.

Pourtant, la fonction publique communale n'a pas encore pu être mise en place faute des textes réglementaires d'application prévus par l'ordonnance.

Entretemps, le droit de la fonction publique territoriale dont son statut s'inspire, a connu diverses évolutions successivement adoptées en 2007, 2009 et 2010.

C'est pourquoi, le sénateur Richard Tuheiava a déposé une proposition de loi destinée à actualiser les dispositions de l'ordonnance. Dans

le même temps, prenant en compte la situation particulière des communes polynésiennes, il a prévu des exceptions au droit de la fonction publique territoriale.

Sur la proposition de son rapporteur, le sénateur Jean-Pierre Vial, la commission des lois a proposé au Sénat qui l'a suivie de poursuivre le toilettage pour tendre au mieux vers le cadre de droit commun tout en respectant l'originalité des communes polynésiennes.

Saisie du texte, l'Assemblée nationale s'est inscrite dans le même esprit en l'amendant sur plusieurs points qui n'en n'ont pas altéré l'économie générale. Aussi, en deuxième lecture, le Sénat a adopté conforme le texte voté par les députés tout en appelant fortement le gouvernement, par la voix de son rapporteur, à accélérer la publication des mesures réglementaires requises par le statut.

- **Les vertus de l'intervention parlementaire**

La mise en œuvre du statut devrait rapidement intervenir afin de ne pas bloquer le recrutement par les communes des agents qui leur sont nécessaires pour assumer leurs compétences et ne pas léser la situation de ceux-ci.

En effet, tenant compte de ces deux impératifs, le législateur a reporté la période de prise en compte des agents en poste dans les communes, susceptibles d'intégrer les cadres d'emplois : il l'a repoussé de la date de publication de l'ordonnance du 4 janvier 2005, initialement fixée, à la date de promulgation de la loi -le 15 juin 2011-.

Notons que si la loi du 15 juin 2011 ne prévoit pas de décret, son application est liée aux textes réglementaires prévus par l'ordonnance du 4 janvier 2005 qu'elle modifie, à commencer par le décret en Conseil d'État en fixant les règles communes applicables aux fonctionnaires locaux.

Ce décret fondateur a été publié le 1er septembre dernier (n° 2011-1040 du 29 août 2011). Il doit être complété par plusieurs arrêtés du haut-commissaire de la République destinés notamment à fixer le statut particulier de chaque cadre d'emplois.

D'ores et déjà, le 25 août 2011, ont été publiés deux arrêtés : l'un liste les communes isolées autorisées à recruter jusqu'à deux ans des contractuels pour des besoins occasionnels ; l'autre fixe la limite d'âge applicable aux fonctionnaires et aux non-titulaires.

Reste la publication des statuts particuliers et des grilles de traitement, la mise en place des organes de la nouvelle fonction publique - Conseil supérieur et conseil d'administration du centre de gestion et de formation-.

Les premiers recrutements de fonctionnaires qui devaient intervenir dès janvier prochain sur la base du recrutement direct dans les cadres d'emplois de catégories C et D sont donc retardés. Les premiers concours

seront organisés au cours du second semestre 2012. La procédure d'intégration des agents en poste devrait aboutir durant la même période.

2. Quatre lois ont été pleinement mises en application avant le 31 décembre 2011

LOI N° 2011-411 DU 14 AVRIL 2011 RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2009-936 DU 29 JUILLET 2009 RELATIVE À L'ÉLECTION DE DÉPUTÉS PAR LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

La loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 a procédé à la ratification de l'ordonnance n° 2009-936 du 9 juillet 2009, qui fixait les modalités de désignation, par les Français établis à l'étranger, des onze députés amenés à les représenter au sein de l'Assemblée nationale à compter des élections législatives de 2012.

Pour la mise en application de ce texte, le législateur a prévu l'intervention d'un décret en Conseil d'État afin de :

- préciser l'autorité chargée d'exercer les compétences dévolues, pour les élections législatives sur le territoire français, au maire et au préfet (nouvel article L. 330 du code électoral) ;

- indiquer les conditions dans lesquelles les ambassades et les postes consulaires participent à l'envoi aux électeurs des circulaires et des bulletins de vote des candidats (nouvel article L. 330-6) ;

- préciser les modalités selon lesquelles le mandataire financier d'un candidat peut désigner une personne pour le représenter dans les pays de la circonscription où les transferts financiers sont impossibles -par exemple, en cas de non-convertibilité de la monnaie locale- (nouvel article L. 330-6-1, inséré par le Sénat) ;

- enfin, fixer les conditions dans lesquelles le vote par procuration ou par voie électronique pourra être utilisé (nouvel article L. 330-13).

L'ensemble de ces précisions figure dans le décret n° 2011-843 du 15 juillet 2011 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France¹. Soulignons que ce texte (qui se borne, pour l'essentiel, à préciser les conditions d'application de la législation électorale à l'étranger) prévoit que la liste des pays dans lesquels le mandataire pourra désigner un « représentant » sera arrêtée conjointement par le ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires étrangères ; il indique également que les pièces justificatives relatives aux comptes ouverts dans ces pays devront faire l'objet d'une traduction en langue française.

¹ Ce texte est, par ailleurs, codifié en partie réglementaire du code électoral : les indications précitées figurent respectivement à l'article R. 173-1, à l'article R. 174-3, à l'article R. 175-1 et aux articles R. 176-2 et suivants du code électoral.

En tout état de cause, la publication du décret précité rend la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 **pleinement applicable**.

LOI ORGANIQUE N° 2011-333 DU 29 MARS 2011 RELATIVE AU DÉFENSEUR DES DROITS

La présente loi organique précise le statut, les missions, les pouvoirs et les moyens mis à la disposition du Défenseur des droits. Il est nommé en conseil des ministres, ne peut recevoir d'instruction de qui que ce soit et bénéficie d'un régime d'immunité dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. La fonction de défenseur des droits est incompatible avec une fonction publique, un mandat électif et une activité professionnelle.

Elle permet la saisine directe du Défenseur des droits par toute personne, physique ou morale, qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration. Le Défenseur des droits peut également connaître d'agissements de personnes privées lorsque ceux-ci sont de nature à mettre en cause la protection des droits d'un enfant ou constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité.

La loi organique donne au Défenseur des droits, vis-à-vis des administrations et organismes mis en cause, le pouvoir de se faire communiquer toutes informations ou pièces utiles. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé sauf dans certains cas limitativement énumérés, notamment en matière de secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'État ou de politique extérieure. Le Défenseur des droits et les agents placés sous son autorité peuvent également procéder à des vérifications sur place, dans les locaux administratifs ou privés.

Par ailleurs, la loi organique permet au Défenseur des droits d'émettre toute recommandation de nature à régler les difficultés dont il est saisi, que ce soit en droit ou en équité et offre au Défenseur des droits la faculté de proposer aux parties en présence de régler leur litige au moyen d'un protocole transactionnel dont il pourra proposer les termes. Enfin, lorsqu'au cours de sa mission, le Défenseur des droits constate des faits laissant présumer l'existence d'une faute disciplinaire, il peut les porter à la connaissance des personnes investies du pouvoir disciplinaire.

Les **cinq mesures** de mise en application prévues par la loi organique **ont été prises**.

Les articles 19 et 20 du décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 précisent les conditions dans lesquelles le Défenseur des droits peut saisir pour avis le Conseil d'État, possibilité prévue à l'article 31 de la loi organique.

Les articles 11, 12 et 21 du même décret permettent l'application de l'article 37 de la loi organique : en effet, ces dispositions définissent les conditions dans lesquelles sont délivrées aux agents et délégués du Défenseur

des droits les habilitations à procéder à des vérifications sur place ou à constater des délits de discrimination.

La loi est donc **entièrement applicable**.

LOI N° 2011-334 DU 29 MARS 2011 RELATIVE AU DÉFENSEUR DES DROITS

La loi appelle **un seul décret de mise en application**, dont la publication est intervenue au journal officiel du 30 décembre 2011 après son passage au Conseil d'État la semaine du 12 décembre (décret n° 2011-2023 du 29 décembre 2011 relatif aux pouvoirs de contrôle et de sanction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés).

Ce décret, visé à l'article 7 de la loi, précise les conditions dans lesquelles le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance statue sur la demande, formulée par la CNIL dans le cadre de ses pouvoirs de contrôle, de se rendre dans les locaux d'un responsable de traitement de données à caractère personnel.

Notons que ce même décret procède à un large toilettage du décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 relative à la loi « informatique et libertés ». En effet, la loi ordinaire relative au Défenseur des droits vise à sécuriser l'action de la CNIL en opérant une distinction claire entre les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction. Le décret a donc modifié le décret précité du 20 octobre 2005 afin de tirer les conséquences de ces modifications législatives.

La loi est donc **entièrement applicable**.

LOI N° 2011-392 DU 14 AVRIL 2011 RELATIVE À LA GARDE À VUE

La présente loi fait suite à la décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010, qui a considéré que les dispositions législatives concernant les conditions de placement en garde à vue, applicables jusqu'alors, n'étaient pas constitutionnelles, au motif qu'elles ne prévoyaient pas de garanties suffisantes pour l'exercice des libertés constitutionnellement garanties.

La loi a notamment ouvert le droit à l'avocat d'assister à l'interrogatoire de son client, de poser des questions à l'issue de l'interrogatoire et de formuler des observations, mais sans permettre l'accès au dossier ni la participation directe à l'interrogatoire, sur le principe de « l'avocat taisant ».

La loi a également entendu assurer la maîtrise du nombre de gardes à vue et la protection des droits des personnes gardées à vue. Elle donne une définition précise à la garde à vue. En matière délictuelle, elle limite désormais la garde à vue aux cas dans lesquels une peine d'emprisonnement est encourue. En outre, le principe fondamental du respect de la dignité de la personne gardée à vue est expressément énoncé. La notification du droit au

silence de la personne gardée à vue, supprimée en 2003, est rétablie, tandis qu'est également prévu le droit de s'entretenir avec un avocat pendant trente minutes au début de la garde à vue.

La loi ne prévoyait qu'une seule mesure réglementaire d'application qui a été adoptée avec la publication du décret n° 2011-1520 du 14 novembre 2011 relatif à la désignation des avocats pour intervenir au cours de la garde à vue en matière de terrorisme.

En effet, le législateur a prévu que, sur décision du juge des libertés et de la détention, une personne placée en garde à vue pour des faits supposés de terrorisme, ne puisse être assistée que par un avocat désigné par le bâtonnier sur une liste d'avocats habilités, établie par le bureau du Conseil national des barreaux sur propositions des conseils de l'ordre de chaque barreau. Le décret précité détermine les modalités d'application de cette mesure. **La loi est donc entièrement applicable.**

3. Neuf lois sont partiellement mises en application au 31 décembre 2011

LOI N° 2010-1487 DU 7 DÉCEMBRE 2010 RELATIVE AU DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

Publiée au Journal officiel du 8 décembre 2010, la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte met en place le nouveau de Mayotte en tant que collectivité unique de l'article 73, exerçant à la fois les compétences du département d'outre-mer et de la région d'outre-mer. Pour ce faire, elle modifie principalement le code général des collectivités territoriales et le code électoral. Dans le code général des collectivités territoriales, elle introduit dans chaque partie une « clef de lecture » ainsi que des modalités d'adaptation, pour permettre de l'appliquer au Département de Mayotte. Dans la troisième partie de ce code, relative au département, elle intègre en outre des éléments spécifiques de l'organisation de la nouvelle collectivité.

Cette loi intègre aussi cette évolution statutaire de Mayotte dans divers codes et législations et comporte, à l'article 30, une très vaste habilitation donnée au Gouvernement « en vue de rapprocher les règles législatives applicables à Mayotte des règles législatives applicables en métropole ou dans les autres collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution », dans un délai de dix-huit mois¹. A ce jour, très peu d'ordonnances ont été publiées².

¹ Délai réduit à douze mois pour les deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales, qui concernent les communes.

² On relève l'ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte, qui a été ratifiée à l'article 15 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

Cette loi comporte aussi, comme fréquemment les textes relatifs à l'outre-mer, diverses dispositions relatives à l'outre-mer, notamment de nombreuses ratifications d'ordonnances et l'homologation de sanctions pénales édictées par des lois du pays de Polynésie française.

L'essentiel des dispositions de ce texte sont entrées en vigueur à compter de la première réunion qui a suivi le renouvellement du conseil général de Mayotte en mars 2011, soit le 31 mars 2011, comme les abrogations prévues par la loi organique du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

Au titre du pouvoir réglementaire général d'application des lois, le décret n° 2011-330 du 25 mars 2011 pris pour la mise en application de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte est intervenu pour tirer les strictes conséquences de la création du Département de Mayotte dans la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales (insertion de « clefs de lecture » pour chaque partie et diverses adaptations, par exemple sur la composition des deux conseils consultatifs locaux), du code électoral et du code des juridictions financières.

L'article 1er prévoit un décret pour fixer la composition et les modalités de fonctionnement du comité local d'évaluation des charges (disposition du code général des collectivités territoriales).

Le décret n° 2011-346 du 28 mars 2011 pris pour la mise en application de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte dispose que le comité est présidé par le président de la chambre régionale des comptes de Mayotte ou son représentant. Le comité est composé de quatre représentants du Département de Mayotte désignés par le conseil général, deux représentants des communes désignés par l'association des maires et six représentants des services déconcentrés de l'État désignés par le préfet, dont le secrétaire général de la préfecture et le directeur régional des finances publiques. Le décret organise le fonctionnement du comité, avec notamment une règle de quorum par collège de membres. Il comporte aussi diverses autres mesures, notamment sur le service d'incendie et de secours de Mayotte.

L'article 10 crée un nouveau fonds mahorais de développement économique, social et culturel et prévoit un décret pour fixer les conditions de versement des subventions du fonds et la composition de ses deux comités de gestion.

Le décret n° 2011-355 du 30 mars 2011 portant création du fonds mahorais de développement économique, social et culturel en précise les ressources et les types d'investissements éligibles, ainsi que les conditions dans lesquelles les projets peuvent être subventionnés (80 % au plus pour des projets privés d'au moins 50 000 euros et publics d'au moins 500 000 euros, avec possibilité d'une subvention à 100 % pour les projets publics). Il précise la composition du comité de gestion du fonds, différente selon qu'il statue sur des projets publics ou privés, ainsi que ses modalités de fonctionnement.

L'article 15 prévoit un décret en Conseil d'État pour fixer le siège des deux chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte, qui peut être le même (disposition du code des juridictions financières). Le décret n° 2011- 736 du 27 juin 2011 relatif à la chambre régionale des comptes de Mayotte et aux chambres territoriales des comptes de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon a fixé à Mamoudzou le siège de la chambre de Mayotte (article R. 212-1), qui n'est donc pas le même que pour la chambre de La Réunion (Saint-Denis).

L'article 29 prévoit un décret pour préciser les modalités de calcul du temps de travail pour l'application à Mayotte du code du travail maritime. Seul ce **décret n'a pas à ce jour été pris**.

Au 30 septembre 2011, cette loi est **quasiment entièrement applicable**.

LOI N° 2010-1563 DU 16 DÉCEMBRE 2010 DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 poursuit cinq objectifs principaux :

- rapprocher les départements et les régions avec la création du conseiller territorial, c'est-à-dire d'une nouvelle catégorie d'élu siégeant à la fois au sein du conseil général et au sein du conseil régional et désigné au suffrage uninominal majoritaire à deux tours ;
- achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité ;
- garantir l'approfondissement de la coopération intercommunale avec la création de deux nouveaux types de structures : les métropoles et les pôles métropolitains ;
- encourager les fusions de communes ;
- enfin, clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Cette loi prévoit la publication de six décrets de mise en application, qui visent à :

- en matière d'aménagement, de transports et à d'environnement, fixer la liste des documents pour l'élaboration desquels la métropole est associée de plein droit (article 12 de la loi de réforme des collectivités territoriales) ;
- préciser les modalités de consultation de la population sur l'opportunité de la création d'une commune nouvelle (article 21) ;
- déterminer les modalités de calcul du remboursement des frais de fonctionnement des services créés en commun par un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres (article 65) ;
- préciser les conditions dans lesquelles des conventions peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs groupements, leurs

établissements publics et les syndicats mixtes en vue de la réalisation de prestations de services (article 68) ;

- préciser les modalités de passation des conventions régissant la délégation, par une collectivité territoriale, d'une de ses compétences à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre (V de l'article 73) ;

- déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement du comité chargé d'évaluer les dispositions relatives à la clarification des compétences des collectivités territoriales (VI de l'article 73) ;

- fixer les conditions dans lesquelles une collectivité territoriale peut participer financièrement à la réalisation d'une opération dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une autre collectivité (article 76).

Au 31 décembre 2011, seul le décret d'application de l'article 65 a effectivement été pris par le gouvernement : il s'agit du décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4 du code général des collectivités territoriales.

En outre, un décret non prévu par la loi a été pris au début de l'année 2011 afin de préciser la composition et le fonctionnement des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI)¹.

Les autres décrets de mise en application, dont la publication était prévue en juin 2011 par le secrétariat général du gouvernement, n'ont pas encore été pris.

Ce retard est sans conséquence pour l'application du VI de l'article 73, dans la mesure où ses dispositions font l'objet d'une entrée en vigueur différée² ; toutefois, il a un impact direct sur l'article 76, qui doit entrer en application au 1er janvier 2012.

LOI N° 2010-1609 DU 22 DÉCEMBRE 2010 RELATIVE À L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE, AUX CONDITIONS D'EXERCICE DE CERTAINES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES ET AUX EXPERTS JUDICIAIRES

Les dispositions de la loi du 22 décembre 2010 sont limitées à la matière civile et destinées à améliorer l'exécution des décisions de justice, à redéfinir l'organisation et les compétences des juridictions et à rénover les conditions d'exercice de certaines professions réglementées -huissiers de justice, notaires et greffiers des tribunaux de commerce.

¹ Décret n° 2011-122 du 28 janvier 2011 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale de la coopération intercommunale.

² Le comité prévu par le VI de l'article 73 doit être créé « avant la fin de la deuxième année suivant l'entrée en vigueur » du même article, et l'article 76 entrera en vigueur au 1er janvier 2012.

Elles concernent plus particulièrement les frais d'exécution forcée en droit de la consommation, la force probante des constats d'huissiers, la signification des actes et les procédures d'exécution, le juge de l'exécution, la profession d'huissier de justice, la profession de notaire et la profession de greffier de tribunal de commerce.

La majeure partie des mesures de mise en application prévues par la loi a d'ores et déjà été prise :

- le **décret n° 2011-741 du 28 juin 2011 relatif au transfert du contentieux du surendettement** du juge de l'exécution au juge du tribunal d'instance, complété par le **décret n° 2011-981 du 23 août 2011 relatif à la spécialisation des tribunaux d'instance** dans le ressort de certains tribunaux de grande instance pour connaître des mesures de traitement des situations de surendettement des particuliers et des procédures de rétablissement personnel. Ces textes ont été pris en application de l'article 11 de la loi et ont pour objet de tirer les conséquences procédurales du transfert, ainsi que d'organiser la période transitoire. La procédure qui était suivie devant le juge de l'exécution a été en grande partie maintenue.

- le **décret n° 2011-875 du 25 juillet 2011 relatif aux huissiers de justice salariés**. Pris en application de l'article 17, il définit les modalités de nomination, d'entrée en fonction et d'exercice des huissiers de justice salariés. Il fixe également les règles relatives au règlement des litiges nés à l'occasion de l'exécution du contrat de travail ainsi qu'à la cessation des fonctions d'officier public de l'huissier de justice salarié.

- le **décret n° 2011-945 du 10 août 2011 relatif aux procédures de résiliation de baux d'habitation et de reprise des lieux en cas d'abandon**. Ce décret organise la procédure simplifiée de résiliation des baux d'habitation prévue par l'article 4 de la loi.

- le **décret n° 2011-1043 du 1^{er} septembre 2011 relatif aux mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession et à la procédure en la forme des référés**. Il a pour objet de tirer les conséquences des dispositions de l'article 14 de la loi qui prévoit un transfert de compétence des greffiers en chef des tribunaux d'instance aux huissiers de justice pour procéder aux mesures conservatoires, apposition de scellés et état descriptif après décès. Il définit par ailleurs la procédure en la forme des référés.

- le **décret n° 2011-1173 du 23 septembre 2011 portant diverses dispositions relatives à certaines professions judiciaires et juridiques réglementées**. Il met en œuvre les articles 18 et 19 de la loi en définissant les conditions dans lesquelles les chambres régionales des huissiers de justice siègent en chambre de discipline et remplissent leur obligation de contrôle de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terroriste.

- le **décret n° 2011-1230 du 3 octobre 2011 relatif à la formation professionnelle continue de certaines professions judiciaires ou juridiques réglementées**. Ce texte définit les modalités de la formation continue rendue

obligatoire par la loi pour les huissiers de justice (article 17), les notaires (article 23), les greffiers des tribunaux de commerce (article 30), les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (article 36) et les commissaires-priseurs judiciaires (article 32).

- le **décret n° 2011-1270 du 11 octobre 2011 relatif aux greffiers des tribunaux de commerce salariés**. L'article 31 de la loi donne aux greffiers des tribunaux de commerce la faculté d'exercer leur profession en qualité de salarié. Le décret définit les modalités de leur nomination, de leur entrée en fonction et de leur exercice. Il fixe également les règles relatives au règlement des litiges nés à l'occasion de l'exécution du contrat de travail ainsi qu'à la cessation des fonctions d'officier public du greffier de tribunal de commerce salarié.

- le **décret n° 2011-1541 du 15 novembre 2011 pris pour l'application à la profession de greffier de tribunal de commerce de la loi du 31 décembre 1990** relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Ce décret a été pris en application de l'article 29 de la loi qui rend applicable à la profession de greffier de tribunal de commerce les dispositions de la loi du 31 décembre 1990.

Quelques mesures réglementaires sont encore en attente. Il s'agit :

- du **décret relatif à l'accès des huissiers de justice aux parties communes des immeubles d'habitation**, en application de l'article 3 de la loi. Selon les informations fournies par le Gouvernement, les discussions se poursuivent au niveau interministériel en vue de la finalisation de la version définitive du texte, après la consultation de la commission relative à la copropriété et du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

- du **décret relatif au recours direct à la force publique en vue de l'exécution des décisions rendues sur le fondement des instruments internationaux et européens relatives au déplacement illicite d'enfants**, en application de l'article 8 de la loi. Un avant-projet de décret a été élaboré et des consultations ont été faites, notamment auprès de la conférence des procureurs généraux qui a répondu le 19 juillet 2011.

- du **décret relatif à la signification des actes d'huissier de justice par voie électronique**, en application des articles 16 et 20 de la loi. La rédaction de ce texte est achevée et il a été envoyé à la chambre nationale des huissiers de justice pour consultation. Celle-ci a transmis ses observations le 9 septembre. Les services du Ministère de la justice indiquaient que le travail d'élaboration était important compte tenu des questions d'ordre technique posées par ce texte. Le décret devait être transmis au Conseil d'État à l'automne.

- du **décret relatif à la mise en œuvre de la procédure participative**, en application de l'article 37 de la loi. Ces dispositions devraient être intégrées

au décret relatif à la résolution amiable des différends, consécutif à l'adoption de l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

Un an après la promulgation de la loi, l'état de mise en application de la loi est satisfaisant, la plupart des dispositions requises ayant été adoptées dans des délais resserrés.

LOI N° 2011-94 DU 25 JANVIER 2011 PORTANT RÉFORME DE LA REPRÉSENTATION DEVANT LES COURS D'APPEL

La loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, publiée au journal officiel le 26 janvier 2011, prévoit la fusion des professions d'avoué et d'avocat à l'issue d'une période transitoire et avec un accompagnement des salariés. La loi entraînera en conséquence la disparition de la profession d'avoué près la cour d'appel le 1er janvier 2012, les avocats exerçant alors la mission de postulation en appel aujourd'hui dévolue aux avoués.

Six mesures d'application ont d'ores et déjà été prises. Ces mesures prévoient la fixation :

- des conditions dans lesquelles les collaborateurs d'avoué non titulaires du diplôme d'aptitude à la profession d'avoué peuvent, sur leur demande, être dispensés de certaines des conditions d'accès à certaines professions (article 11 de la loi): **décret en Conseil d'État n°2011-451 du 22/04/2011** ;

- des modalités selon lesquelles sont exercés la renonciation par l'avoué près les cours d'appel à faire partie de la profession d'avocat et le choix par l'avoué d'être inscrit à un barreau (article 26 de la loi): **décret n°2011-443 du 21/04/2011** ;

- du nombre d'années de pratique professionnelle permettant de dispenser de diplôme, de la formation théorique et pratique et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat les collaborateurs d'avoué (article 22 de la loi): **décret en Conseil d'État n°2011-451 du 22/04/2011** .

- des modalités de désignation des membres de la commission prévue à l'article 16 et de leurs suppléants, et les modalités de son fonctionnement, des modalités de désignation des membres du conseil de gestion du fonds institué par l'article 19 et les modalités de son fonctionnement, de la liste des justificatifs à fournir à l'appui des demandes présentées en application des articles 13, 14, 15 et 17 de la présente loi (article 20 de la loi): **décret n°2011-361 du 01/04/2011 et décret n°2011-419 du 18/04/2011** ;

- des conditions dans lesquelles les avoués peuvent bénéficier d'une dispense partielle ou totale de stage, de formation professionnelle, d'examen

professionnel, de titre ou de diplôme pour accéder à certaines professions (article 21): **décret n°2011-451 du 22/04/2011**.

A ce jour, deux mesures d'application attendues n'ont toujours pas été prises. Il s'agit, d'une part, du **décret en Conseil d'État prévu à l'article 29** de la loi qui devra fixer les conséquences de la suppression de la bourse commune des chambres de compagnie (un avant-projet de décret a été soumis à la Chambre nationale des avoués), et, d'autre part, du **décret prévu à l'article 30** fixant les modalités selon lesquelles les administrateurs élus représentant les avoués siègent au conseil d'administration et à l'assemblée générale de la Caisse nationale des barreaux français jusqu'à leur renouvellement.

LOI N° 2011-267 DU 14 MARS 2011 D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Cette loi constitue un ensemble législatif très disparate comprenant des mesures relatives à la lutte contre la cybercriminalité, la captation de données à distance sur des ordinateurs par la police, l'extension des possibilités d'usage de la vidéosurveillance de la voie publique, les pouvoirs de la police municipale, l'encadrement des activités privées de sécurité, la création d'un régime législatif de l'intelligence économique, la sécurité routière, etc.

Onze décrets d'application sont parus au 6 octobre 2011.

1-**Le décret n°2011-868 du 22 juillet 2011**, appliquant l'article 16 de la loi, qui modifie lui-même le II de l'article 104 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. Ce dernier prévoyait que les photographies d'identité nécessaires à la confection des passeports pouvaient être réalisées directement en mairie. A la suite de la mobilisation de la profession des photographes, le Sénat a décidé de revenir sur cette réforme. Il a ainsi supprimé la possibilité pour les mairies de réaliser les photographies. Seules les mairies déjà équipées pour prendre les photos au 1^{er} janvier 2011 pourront continuer à les prendre jusqu'au 31 décembre 2011.

2-**Le décret 2011-877 du 25 juillet 2011 fixe la composition du la commission nationale de la vidéoprotection**. Rappelons que, si le projet initial du gouvernement tendait à conférer un double rôle d'expertise technique et de contrôle au regard du respect des libertés publiques de la vidéosurveillance, la commission des lois du Sénat avait décidé d'étendre la compétence de la CNIL en matière de contrôle de la vidéoprotection, et par conséquent de limiter la compétence de la CNV aux aspects d'évaluation technique et de l'efficacité de cette technologie.

Sa composition, telle que précisée par le décret, est la suivante :

- Cinq représentants des personnes publiques et privées autorisées à mettre en œuvre un système de vidéoprotection, nommés par

arrêté du ministre de l'intérieur, dont :

- un représentant de l'Association des maires de France, sur proposition de son président ;

- un représentant de l'Association des maires des grandes villes de France, sur proposition de son président ;

- un représentant du groupement des autorités responsables de transport, sur proposition de son président ;

• Cinq représentants du ministre de l'intérieur :

- le chef de l'inspection générale de l'administration ou son représentant ;

- le directeur général de la police nationale ou son représentant ;

- le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ;

- le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques ou son représentant ;

- le directeur des services des systèmes d'information et de communication ou son représentant ;

• Le délégué interministériel à la sécurité privée ;

• Un membre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, sur proposition de cette commission ;

• Deux députés et deux sénateurs ;

• Quatre personnes désignées au titre des personnalités qualifiées :

- un magistrat du siège désigné par le premier président de la Cour de cassation ;

- un magistrat du parquet désigné par le premier président de la Cour de cassation, sur proposition du procureur général près la cour ;

- deux personnes nommées par le ministre de l'intérieur en raison de leurs compétences dans le domaine de la vidéoprotection ou des libertés individuelles.

3-Le décret n°2011-751 du 27 juin 2011, pris en application de l'article 108 de la loi, **habilite les agents des douanes à réaliser des « coups d'achat »**, c'est-à-dire à acquérir des stupéfiants dans le cadre d'une enquête, comme cela est déjà possible pour les policiers et les gendarmes. Cette procédure sera également applicable en matière de contrefaçons de marque, de dessins et modèles, de droit d'auteur et de droit voisins, et de brevet.

4-Le décret n° 2011-1308 du 14 octobre 2011 remplaçant les références aux articles 21 et 21-1 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure par les références aux dispositions correspondantes des articles 230-6 et suivants du code de procédure pénale (CPP) effectuée les

coordinations au sein du CPP, rendues nécessaires par la codification des dispositions relatives aux fichiers de police, opérée par les articles 11 à 14 de la loi.

5-Le décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité et modifiant certains décrets portant application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, pris pour l'application des articles 20 et 31, prévoit la composition et les pouvoirs du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Rappelons que le CNAPS est issu d'un amendement gouvernemental déposé au Sénat en seconde lecture. Il s'agit d'un organisme de contrôle et de régulation de certaines professions de sécurité privée régies par la loi du 12 juillet 1983 (déetectives privés, gardiennage, gardes du corps, transport de fonds). Le Conseil national sera doté d'une mission de police administrative et prendra le relais des préfets qui, jusqu'à présent, délivraient les autorisations administratives et les agréments de l'État aux dirigeants des entreprises concernées.

6-Le décret n° 2011-1431 du 3 novembre 2011 portant modification du code de procédure pénale pris pour l'application de l'article 706-102-6 de ce code relatif à la captation des données informatiques, créé par l'article 36 de la loi, définit la liste des services, des unités ou des organismes qui sont autorisés à réaliser des opérations de captation des données informatiques en matière de criminalité et de délinquance organisées. Les données sont captées telles qu'elles s'affichent à l'écran de l'utilisateur ou telles que celui-ci les saisit sur le clavier. Ces captations sont ordonnées par le juge d'instruction, après avis du procureur de la République.

Ces services, unités ou organismes sont les suivants : la direction centrale de la police judiciaire et ses directions interrégionales et régionales ; la direction centrale du renseignement intérieur ; les offices centraux de police judiciaire ; l'unité de recherche, assistance, intervention et dissuasion ; les groupes d'intervention de la police nationale ; la sous-direction de la police judiciaire de la gendarmerie nationale ; les sections de recherches de la gendarmerie nationale ; les sections d'appui judiciaire de la gendarmerie nationale ; le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale.

7-Le décret n° 2011-1696 du 1er décembre 2011 relatif à la communication des informations portant sur l'identité des personnes faisant l'objet d'une interdiction judiciaire ou administrative de stade applique les articles 63 et 64 de la loi et prévoit les modalités de transmission aux fédérations et associations sportives par les préfets des informations relatives aux personnes ayant fait l'objet d'une interdiction judiciaire ou administrative de stade en distinguant selon que cette transmission est obligatoire ou facultative.

8-Le décret n° 2011-1661 du 28 novembre 2011 relatif aux dispositifs d'antidémarrage par éthylotest électronique, pris pour

l'application de l'article 71 de la loi : cet article a en effet créé une peine complémentaire d'interdiction de conduire un véhicule qui ne soit pas équipé, par un professionnel agréé ou par construction, d'un dispositif homologué d'antidémarrage par éthylotest électronique. Cette peine, d'une durée maximale de cinq ans, peut être prononcée à l'occasion d'une condamnation pour délit de conduite en état alcoolique ainsi que pour les délits d'homicide ou de blessures involontaires par conducteur sous l'empire d'un état alcoolique. L'installation d'un éthylotest « antidémarrage » peut aussi constituer une mesure de composition pénale proposée par le procureur de la République.

Le décret précise les conditions d'homologation des dispositifs ainsi que les modalités d'agrément des professionnels chargés de les installer. Il confie au préfet le soin d'agréer ces derniers, en leur imposant notamment une condition d'honorabilité. Le décret prévoit l'agrément de chaque établissement éventuel de l'installateur, après obtention d'une qualification auprès d'un organisme désigné par le ministre chargé des transports. Il instaure enfin une procédure annuelle de vérification de conformité des dispositifs d'antidémarrage.

9-Le décret n° 2011-1372 du 27 octobre 2011 relatif à la réserve civile de la police nationale, pris pour l'application de l'article 113. Cet article, inséré lors de l'élaboration du texte de la commission à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement, tend à élargir le recrutement des réservistes volontaires de la police nationale: ceux-ci pourront non seulement, comme dans le droit en vigueur, être des retraités des corps actifs de la police nationale, mais également toute autre personne offrant certaines garanties. Ces volontaires qui ne sont pas des retraités de la police ne pourront toutefois assurer « à l'exclusion de toute mission de police judiciaire et de toute mission à l'étranger, que des missions élémentaires à la demande des fonctionnaires sous l'autorité desquels ils sont placés, ou des missions de spécialistes correspondant à leur qualification professionnelle ». En outre, les membres de la réserve civile, qu'ils soient anciens policiers ou non, ne peuvent pas exercer de missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public.

Le décret confie aux préfets de zone de défense et de sécurité la gestion et l'affectation des réservistes de leur zone et prévoit, d'une part, que les réservistes retraités de la police nationale tenus à l'obligation de disponibilité sont mobilisés par ordre de rappel et, d'autre part, que les volontaires qui remplissent les conditions pour être réservistes peuvent, après avoir signé un contrat d'engagement, exercer des missions de police judiciaire, de soutien et de spécialistes.

10-Le décret n° 2011-1476 du 9 novembre 2011 relatif à l'agrément des armuriers (application de l'article 118), instaure un régime d'agrément des armuriers, rendu obligatoire par la directive 2008/51/CE du Parlement et du Conseil du 21 mai 2008. La délivrance de l'agrément, d'une durée de dix ans, est subordonnée à la vérification des compétences professionnelles et de l'honorabilité de la personne. Le décret détermine les cas de refus de la délivrance de l'agrément. Il définit le cadre du certificat de

qualification professionnelle élaboré par la branche professionnelle de l'armurerie et agréé par le ministre de l'intérieur, qui constitue un des diplômes exigés pour l'exercice de la profession d'armurier.

11-Le décret n° 2011-1831 du 6 décembre 2011 relatif à l'intervention du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna (application de l'article 140), rend applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires liées à leur organisation institutionnelle et à leurs compétences, les dispositions réglementaires relatives au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD), qui, au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale, est destiné à financer des actions de prévention de la délinquance comme la vidéosurveillance.

Par ailleurs, **13 décrets devaient faire l'objet d'un arbitrage interministériel à la fin de l'année 2011 mais n'ont, au 31 décembre 2011, pas été adoptés :**

- article 4 : blocage des sites pédopornographiques.
- articles 18, 21 et 23 : modification du régime de la vidéosurveillance (rebaptisée « vidéoprotection »). Le projet de décret devra être soumis à l'avis de la CNV, créée par le décret du 22 juillet 2011 (*cf* ci-dessus).
- article 55 : obligation d'un registre pour chaque entreprise de recyclage afin de lutter notamment contre le vol de métaux.
- articles 116, 128 : bracelet électronique à destination des personnes condamnées dans des affaires de terrorisme : la direction des libertés publiques et des affaires juridiques tente de s'inspirer du placement sous surveillance électronique de l'administration pénitentiaire, mais semble rencontrer des difficultés.

Deux décrets sont en attente de réponse d'autres ministères (article 6 : identification des cadavres et article 9 : adaptation du fichier FNAEG pour cette identification). La Saisine de la CNIL sera nécessaire.

Enfin, 5 autres décrets d'application encore à prendre relèvent d'autres ministères.

Cette loi n'est donc que partiellement mise en application.

LOI N° 2011-331 DU 28 MARS 2011 DE MODERNISATION DES PROFESSIONS JUDICIAIRES OU JURIDIQUES ET CERTAINES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES

La loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, faisant suite au rapport de la commission présidée par M. Jean-Michel Darrois, prévoit notamment de réformer la profession d'avocat, par la mise en place d'un « acte contresigné par avocat », visant à renforcer l'efficacité juridique de l'acte sous seing privé. Elle insère également

dans le code civil des dispositions relatives à la publicité foncière. La profession notariale voit par ailleurs son rôle accru dans les conclusions, modification ou dissolution de PACS. La participation des professions judiciaires et juridiques à la lutte contre le blanchiment de capitaux est renforcée. L'interprofessionnalité de nature capitaliste est favorisée au sein des professions du droit. Les structures d'exercice des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire, ou dont le titre est protégé, sont réformées.

Les informations fournies par le ministère de la Justice indiquent que la plupart des mesures attendues sont en cours de rédaction. A ce jour, les mesures d'application qui ont été prises sont les suivantes :

- le **décret n° 2011-1172 du 23 septembre 2011 relatif à l'organisation professionnelle des huissiers de justice**. Pris en application de l'article 18 de la loi, ce décret fixe les conditions dans lesquelles l'ensemble des huissiers de justice relevant de chaque chambre régionale se réunit pour élire le délégué appelé à faire partie de la chambre nationale.

- le **décret n° 2011-1660 du 29 novembre 2011 pris pour l'application des 1°, 2° et 4° de l'article 20 de la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011** de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées. Ce décret adapte les dispositions réglementaires relatives aux commissions nationales d'inscription et de discipline des administrateurs judiciaires ou des mandataires judiciaires pour tenir compte de la modification de leur composition par la loi. Il apporte en outre quelques correctifs à la procédure suivie devant ces commissions.

- le **décret n° 2011-1908 du 20 décembre 2011 pris pour l'application du 3° de l'article 20 de la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011** de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées. Il précise le contenu de la situation financière, prévue par l'article 20 de la loi, que les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires doivent, au terme de chaque exercice, communiquer au Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires. Il distingue les obligations des administrateurs judiciaires ou des mandataires judiciaires selon qu'ils tiennent une comptabilité d'engagement ou une comptabilité d'encaissement. Il complète l'information du magistrat coordonnateur des magistrats inspecteurs régionaux.

- le **décret n° 2011-1985 du 28 décembre 2011 pris pour l'application des articles 2, 5 et 7**, relatifs au régime de spécialisation des avocats (article 2), aux conditions dans lesquelles les bâtonniers peuvent déléguer certaines de leurs prérogatives (article 5) et aux fonctions de vice-bâtonnier (article 7).

Les mesures d'application qui restent à prendre sont donc encore nombreuses. Certaines sont actuellement en cours de rédaction :

- La rédaction du décret prévu par l'article 14, qui permet aux agents diplomatiques et consulaires de faire appel à un notaire pour l'exercice de leurs pouvoirs notariaux, est achevée. Les concertations avec le notariat sont achevées et le texte a été transmis au Conseil d'État.

- Le décret unique prévu pour l'application des articles 15 et 16 relatifs à l'obligation des notaires de contribution à la diffusion des informations relatives aux mutations d'immeubles est en cours de rédaction. Les services du Gouvernement soulignaient que le caractère très technique du sujet impliquait la rédaction de tous les arrêtés avant la saisine du Conseil d'État.

- Plusieurs décrets sont en cours de rédaction pour l'application de l'article 32, afin de mettre en œuvre l'interprofessionnalité capitalistique. Un premier décret de ce type a été promulgué : il s'agit de celui relatif aux commissaires aux comptes (**décret n° 2011-1892 du 14 décembre 2011**).

D'autres mesures d'application seront prises ultérieurement en raison de l'entrée en vigueur différée des dispositions de la loi qui les prévoient :

- L'article 10 de la loi impose, pour les transactions immobilières, le paiement par un virement. Les modalités d'exécution de ce paiement doivent être fixées par un décret en Conseil d'État, qui ne sera saisi qu'au premier semestre 2012 compte tenu de la date d'entrée en vigueur de l'article 10 de la loi (1^{er} janvier 2013).

- Les mesures d'application des dispositions de l'article 20 concernant la communication par voie électronique des actes de procédure envoyés ou reçus par les administrateurs et mandataires judiciaires et le portail électronique des déclarations de créances doivent être adoptées au plus tard le 1^{er} janvier 2014.

L'application complète de la loi est en bonne voie, même si les mesures qui restent à adopter sont encore nombreuses. Toutefois les délais observés rendent aussi compte du fait que la rédaction des dispositions requises nécessite la consultation des représentants des professions judiciaires et juridiques réglementées.

LOI N° 2011-412 DU 14 AVRIL 2011 PORTANT SIMPLIFICATION DE DISPOSITIONS DU CODE ÉLECTORAL ET RELATIVE À LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE DE LA VIE POLITIQUE

Visant à clarifier les règles relatives à la propagande électorale et au financement des campagnes électorales, ainsi qu'à renforcer la transparence financière de la vie politique, la loi du 14 avril 2011 a notamment permis d'imposer aux candidats aux élections sénatoriales de tenir un compte de campagne retraçant l'ensemble de leurs recettes et de leurs dépenses.

Outre quatre décrets permettant l'actualisation, chaque année et en fonction de l'inflation, du montant de certains plafonds fixés par le code électoral¹, le texte prévoit deux décrets d'application :

- un décret doit préciser les modalités de mise en œuvre du « droit au compte bancaire » instauré, au bénéfice des mandataires financiers, par l'article 13 de la loi ;

- enfin, un décret en Conseil d'État doit fixer la liste précise des personnes soumis à l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale (c'est-à-dire dont les fonctions doivent être assimilées à celles de président ou de directeur général des entreprises, sociétés ou établissements publics visées par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique).

Au 31 décembre 2011, seul le premier de ces deux décrets a été pris². La non-publication du second est d'autant plus anormale que, selon les informations communiquées à votre commission par le secrétariat général du gouvernement à la fin du mois de septembre 2011, leur publication devrait avoir lieu au cours du mois d'octobre.

LOI N° 2011-525 DU 17 MAI 2011 DE SIMPLIFICATION ET D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU DROIT

La troisième proposition de loi déposée par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann, pour simplifier notre droit, est sans aucun doute la plus consistante : ses 200 articles, d'importance inégale, abordent une multitude de sujets, des fichiers de police à la gérance d'une auto-école. Si certaines de ces dispositions constituent indéniablement une simplification ou un toilettage, d'autres sont plus ambitieuses telle la réforme des groupements d'intérêt public, opérée par ce texte.

La loi requiert 43 mesures d'application.

A ce jour, **seules 7 d'entre elles ont été publiées.** Pourtant, l'échéancier établi pour l'application réglementaire de la loi (cf Légifrance) prévoyait une publication de l'ensemble des textes requis effective en janvier 2012, l'essentiel intervenant avant la fin de l'année 2011.

¹ Il s'agit de l'actualisation du montant maximal des dons de personnes physiques pour le financement d'une campagne électorale (article 8) et pour le financement d'un parti politique (article 26), ainsi que des dépenses pouvant être engagées par un candidat à l'occasion de sa campagne (article 14 et article 20 pour les candidats aux élections sénatoriales). On notera que l'actualisation du plafond de dépenses électorales a été « gelée » par la loi de finances pour 2012 jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques ; en outre, les autres décrets d'actualisation, dont l'application n'a pas été remise en cause, ne pourront être publiés au plus tôt qu'un an après la promulgation de la présente loi.

² Décret n°2011-1854 du 9 décembre 2011 relatif au droit au compte institué par l'article L. 52-6 du code électoral.

Notons que l'article 6 crée un article 19-1 dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations pour permettre la régularisation d'une demande à l'administration affectée par un vice de forme ou de procédure en empêchant l'examen. Il prévoit, pour son application, un décret en Conseil d'État. Interrogé, le gouvernement estime que l'article 2 du décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives, demeure en l'état applicable après l'intervention du nouvel article 19-1.

Cette loi n'est donc que très partiellement mise en application.

LOI N° 2011-672 DU 16 JUIN 2011 RELATIVE À L'IMMIGRATION, À L'INTÉGRATION ET À LA NATIONALITÉ

Cette loi comprend plusieurs réformes importantes visant essentiellement à :

- accroître **le niveau d'exigence pour l'acquisition de la nationalité française** (niveau minimal de connaissance de la langue, de la culture et de l'histoire françaises, l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République) et prévoir la signature par le demandeur d'une charte, approuvée par décret en Conseil d'État, qui rappelle les principes, valeurs et symboles essentiels de la République française ;

- **élargir le régime de la zone d'attente** pour l'appliquer aux étrangers récemment entrés sur le territoire français en dehors des points de passage frontaliers ;

- **rendre les procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulières plus efficaces** par l'inversion de l'ordre d'intervention du juge judiciaire et du juge administratif, l'allongement de la durée maximale de la rétention administrative en CRA (centre de rétention administrative) de 32 à 45 jours, la création d'une nouvelle mesure d'interdiction de retour sur le territoire français ;

- renforcer les sanctions à l'encontre des entreprises qui emploient des étrangers en situation irrégulière (transposition de la directive « sanction » du 18 juin 2009).

La loi étant de promulgation récente, sept décrets sur les 18 mesures d'application prévues ont déjà été publiés.

1-Le décret n° 2011-820 du 8 juillet 2011 portant sur les procédures d'éloignement des étrangers : outre les dispositions permettant de prendre en compte dans la partie réglementaire du CESEDA certaines modifications des procédures d'éloignement prévues par la loi, ce décret précise les conditions dans lesquelles les associations humanitaires peuvent avoir accès aux centres de rétention, comme le prévoit l'article 67 de la loi. Notons qu'il ne s'agit pas ici des associations chargées de l'assistance juridique aux étrangers, qui exercent une permanence dans les centres de rétention, mais

d'observateurs extérieurs qui pourront ainsi exercer un nouveau type de contrôle sur les conditions de vie des étrangers en rétention.

La liste des associations habilitées sera fixée par le ministre chargé de l'immigration. L'habilitation ne pourra bénéficier qu'aux associations ayant cinq années d'existence et proposant par leurs statuts la défense des étrangers, la défense des droits de l'homme ou l'assistance médicale et sociale. Les personnes autorisées à pénétrer dans les centres de rétention bénéficieront d'un agrément individuel. Enfin, les associations devront avertir le responsable du centre de rétention de leur visite 24 heures à l'avance.

Le décret prévoit par ailleurs que l'accès des associations ne doit pas entraver le fonctionnement du lieu de rétention et qu'il s'exerce « dans le respect des opinions politiques, philosophiques ou religieuses des étrangers retenus ».

2-Le décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011 modifie la partie réglementaire du code de justice administrative afin de prendre en compte les modifications du contentieux de l'éloignement prévues par les nouveaux articles L. 512-1 et suivants du CESEDA.

3-Le décret n° 2011-1049 du 6 septembre prévoit des dispositions complétant la transposition de la directive « carte bleue européenne » concernant les étrangers hautement qualifiés, améliorant la transposition de plusieurs directives relatives à la circulation des citoyens de l'Union européenne, étendant le dispositif des visas de long séjour valant titre de séjour aux scientifiques-chercheurs et aux stagiaires, et clarifiant le droit en vigueur sur les conditions de délivrance de la carte « compétences et talents » et de la carte « vie privée et familiale » pour les étrangers malades.

Sur ce dernier point, et conformément à la formulation finalement retenue par la loi après d'intenses débats, **l'article 38 du décret prévoit que la carte de séjour temporaire « étranger gravement malade » sera délivrée après consultation des informations disponibles sur l' « existence » du traitement dans le pays d'origine** : ce n'est plus en effet la disponibilité réelle du traitement mais sa simple existence qui entre désormais en compte. Le décret prévoit également que le préfet peut, après avis du directeur général de l'agence régionale de santé, « prendre en compte une circonstance humanitaire exceptionnelle pour délivrer la carte de séjour temporaire même s'il existe un traitement approprié dans le pays d'origine de l'intéressé ».

4-Le décret n° 2011-1265 du 11 octobre 2011 relatif au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française au titre des articles 21-2 et 21-24 du code civil et à ses modalités d'évaluation définit le niveau de langue que l'étranger devra posséder pour bénéficier d'une naturalisation. Ce niveau ne sera plus apprécié en préfecture mais sera prouvé par un diplôme ou par une attestation délivrée par un organisme reconnu par l'État ou par un prestataire agréé.

Il s'appuie à cette fin sur le cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) du Conseil de l'Europe, et **exige le niveau B1 dans les compétences « écouter », « prendre part à une conversation », « s'exprimer oralement en continu »**. L'étranger devra ainsi être capable, par exemple, de prendre part sans préparation à une conversation sur des sujets familiers, ou encore de comprendre l'essentiel d'une émission de radio ou de télévision. Ce faisant, ce décret semble élever le niveau requis jusqu'alors, qui est un niveau strictement oral correspondant à A1-1, c'est-à-dire un niveau même inférieur au niveau A1. En outre, il n'est pas question de gradation dans le décret, le niveau B1 étant exigé de tous, **alors même que la loi prévoit que le niveau de langue est apprécié « selon la condition » de chacun**. On peut d'ailleurs noter que l'OFII, quand il s'agit de demander aux étrangers qui souhaitent s'installer durablement en France de s'inscrire à des cours de Français, prévoit bien une gradation en fonction du niveau scolaire de la personne concernée : le niveau de langue française à atteindre va alors d'un niveau inférieur à A1 au niveau A2 en passant par A1. Celui est décrit comme s'adressant « aux personnes scolarisées de façon significative dans leur langue maternelle ». Ainsi, fixer un niveau minimal B1 équivaut sans doute à priver de la possibilité d'être naturalisé certaines personnes n'ayant pas ou quasiment pas reçu d'éducation scolaire.

5-Le décret n° 2011-1265 du 11 octobre 2011 relatif à la création d'un label qualité intitulé « Français langue d'intégration » permettra de certifier les organismes délivrant notamment des attestations de niveau de langue nécessaires à la naturalisation.

Parmi les décrets encore à paraître, le décret fixant le niveau de connaissance de l'histoire et de la culture française est attendu pour mai 2012 ; celui qui permettra d'approuver la charte rappelant les principes, valeurs et symboles essentiels de la République française sera publié, après la consultation (sur le contenu de la charte) de parlementaires des deux assemblées, en janvier 2012.

Le gouvernement semble en revanche rencontrer quelques difficultés dans l'élaboration du décret permettant l'application de l'article 47 de la loi **prévoyant que l'étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement peut se voir placer sous surveillance électronique**. Cette disposition, ajoutée par les députés en première lecture, est en effet difficile à appliquer, notamment parce que le bracelet électronique requiert des conditions de logement bien particulières, dont ne bénéficient pas toujours les étrangers en instance d'éloignement. La parution du décret reste toutefois envisagée pour janvier 2012.

Le décret permettant l'application de l'article 98 relatif à l'utilisation de la visioconférence lors des audiences de la CNDA devrait également paraître avant la fin de l'année 2011.

6-Le décret n° 2011-1601 du 21 novembre 2011 relatif au contenu et aux modalités de délivrance de l'attestation prévue aux articles

L. 8222-1 et L. 8222-4 du code du travail et L. 243-15 du code de la sécurité sociale applique l'article 73 de la loi, qui ajoute aux vérifications déjà prescrites par l'article L. 8222-1 celle de la régularité de la situation du sous-traitant au regard de ses obligations vis-à-vis des organismes de protection sociale : le cocontractant devra s'assurer que l'employeur s'acquitte du paiement des cotisations et contributions dues. Le décret crée la nouvelle attestation et fait obligation aux donneurs d'ordre de s'assurer de l'authenticité de l'attestation remise par leurs sous-traitants auprès de l'organisme de recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale.

7-Le Décret n° 2011-1693 du 30 novembre 2011 relatif à la protection des droits sociaux et pécuniaires des étrangers sans titre et à la répression du travail illégal, pris pour l'application des articles 77, 86 et 87 de la loi, complète, pour l'essentiel, les dispositions du code du travail relatives au travail illégal. Il détermine, en premier lieu, les modalités d'information des étrangers faisant l'objet d'une procédure de travail illégal sur leurs droits sociaux. Il définit, en deuxième lieu, la procédure de recouvrement des créances salariales dues aux étrangers en cas de travail illégal. Ce recouvrement est effectué par l'OFII, soit spontanément, soit, le cas échéant, à la demande de la juridiction prudhomale. Il précise, en dernier lieu, la procédure applicable en cas de sanction administrative (fermeture provisoire, remboursement d'aides publiques, exclusion du bénéfice des aides publiques et de la commande publique) vis-à-vis des employeurs commettant certaines infractions de travail illégal.

II. LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DES XIIÈME ET XIIIÈME LÉGISLATURES PRÉSENTENT GLOBALEMENT DES TAUX D'APPLICATION SATISFAISANTS

A. PLUSIEURS LOIS PARTIELLEMENT OU NON MISES EN APPLICATION SONT À PRÉSENT TOTALEMENT MISES EN APPLICATION

LOI N° 2010-201 DU 02/03/2010 RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES DE GROUPES ET LA PROTECTION DES PERSONNES CHARGÉES D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

La loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, issue d'une proposition de loi de M. Christian Estrosi, poursuit trois objectifs principaux :

- permettre aux forces de police et de gendarmerie d'agir préventivement contre les phénomènes de violences de groupes, en créant une infraction-obstacle permettant d'incriminer, avant le passage à l'acte, les comportements dangereux susceptibles de déboucher sur des violences ou des dégradations ;

- punir plus sévèrement les auteurs de violences qui profitent de l' « effet masse » créé par le groupe pour commettre des infractions ;

- enfin, sanctuariser les établissements scolaires, notamment en élevant au rang de délit l'intrusion ou le maintien non autorisé dans un établissement d'enseignement.

Cette loi prévoit l'intervention de trois mesures réglementaires afin de permettre l'application de deux de ses dispositions :

- les mesures réglementaires prévues pour l'application de l'article 2 (habilitation des agents de surveillance ou de gardiennage employés par les propriétaires d'immeubles collectifs à porter une arme de sixième catégorie dans l'exercice de leurs missions) ont donné lieu au décret n° 2011-1918 du 21 décembre 2011 relatif à l'armement des personnes chargées du gardiennage et de la surveillance de certains immeubles collectifs d'habitation. Ce décret ne prévoit pas d'autoriser ces agents à être dispensés du port d'une tenue spécifique dans des cas exceptionnels ;

- s'agissant de l'application de l'article 4 (création de polices d'agglomération), le décret n° 2010-639 du 10 juin 2010 relatif à la police d'agglomération dans l'agglomération parisienne a complété les dispositions de la loi tendant à étendre les compétences du préfet de police en matière d'ordre public et de direction des forces de police dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. **La loi du 2 mars 2010 peut donc être regardée comme totalement applicable.**

LOI N° 2010-658 DU 15/06/2010 RELATIVE À L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL À RESPONSABILITÉ LIMITÉE

Publiée au Journal officiel du 16 juin 2010, la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée a pour objet d'instituer dans le droit français le patrimoine d'affectation, permettant à un entrepreneur individuel d'affecter à son activité professionnelle une partie de son patrimoine, devenant le gage de ses créanciers professionnels, protégeant ainsi son patrimoine personnel des aléas de son activité professionnelle. Saisi par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs, le Conseil a rendu sur cette loi la décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010.

La loi comportait initialement quatorze articles lors de son adoption définitive par le Parlement, avant la censure par le Conseil constitutionnel de trois d'entre eux en qualité de « cavaliers législatifs » (articles 9, 12 et 13).

Sur les onze articles restants, cinq ne sont pas entrés en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel. En effet, conformément au I de l'article 14, leur entrée en vigueur était conditionnée par la publication d'une ordonnance prévue au I de l'article 8 pour adapter le droit des procédures collectives : il s'agit des articles 1^{er}, 4, 5, 7 et 8, relatifs

spécifiquement au statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée. L'ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010 portant adaptation du droit des entreprises en difficulté et des procédures de traitement des situations de surendettement à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée a été publiée au Journal officiel du 10 décembre 2010, permettant l'entrée en vigueur de ces articles. Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé à l'Assemblée nationale le 23 février 2011, la ratification étant prévue à l'article 85 ter de la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, adoptée en première lecture le 17 octobre 2011 par l'Assemblée nationale.

Les articles 2, 4, 5, 6, 8, 10 et 14 n'appelaient pas de textes d'application.

L'article 1er prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour fixer les conditions d'application du statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, établi aux articles L. 526-6 et suivants du code de commerce (article L. 526-21). Ces articles indiquent en outre explicitement trois dispositions qui sont à préciser dans le décret : information des créanciers antérieurs pour leur rendre opposable la déclaration du patrimoine d'affectation ainsi que délai d'opposition de ces créanciers (article L. 526-12), délai d'opposition des créanciers en cas de transmission du patrimoine affecté (article L. 526-17).

Le décret en Conseil d'État n° 2010-1706 du 29 décembre 2010 relatif à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée modifie principalement la partie réglementaire du code de commerce. Il complète le contenu des formalités d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés en cas de déclaration d'affectation, pour les professionnels qui sont tenus de s'immatriculer à ce registre, et met en place les déclarations complémentaires ou modificatives, de reprise, de cession ou de renonciation. Il prévoit les procédures à suivre en cas d'immatriculation auprès de plusieurs registres de publicité légale, ainsi que les dispositions nécessaires pour les professionnels immatriculés au registre des agents commerciaux.

Le décret précise les délais et modalités de dépôt des diverses déclarations et d'inscription des diverses mentions (délai d'un mois pour tout acte modificatif de la déclaration constitutive d'affectation), ainsi que des autres documents (dépôt des documents comptables six mois après la clôture de l'exercice, qui permet d'actualiser la valeur du patrimoine affecté). Il indique les mentions obligatoires sur les documents de l'entreprise (objet de l'activité, nom de l'entrepreneur, mention « EIRL »). Il précise également le contenu de la déclaration d'affectation (informations personnelles, dénomination utilisée pour l'activité à laquelle est affecté le patrimoine, avec obligation de choisir des dénominations différentes en cas de pluralité de patrimoines affectés, adresse, objet de l'activité, état descriptif des biens, droits, obligations ou sûretés affectés...), notamment la mention, s'il y a lieu, de l'opposabilité de la déclaration aux créanciers antérieurs, et prévoit un modèle type de déclaration d'affectation fixé par arrêté conjoint du garde des

sceaux et du ministre chargé de l'économie, ainsi qu'un modèle type facultatif d'accord du conjoint ou des coïndivisaires en cas d'affectation d'un bien commun ou indivis, pour faire état de leur accord exprès à l'affectation.

La faculté pour l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée de rendre opposable aux créanciers antérieurs la déclaration d'affectation – qui a fait l'objet d'intenses débats entre les deux assemblées comme au sein de la commission mixte paritaire – a donné lieu à une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel, selon laquelle « s'il était loisible au législateur de rendre la déclaration d'affectation opposable aux créanciers dont les droits sont nés antérieurement à son dépôt, c'est à la condition que ces derniers soient personnellement informés de la déclaration d'affectation et de leur droit de former opposition ». Le décret organise cette information personnelle en prévoyant l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception dans le mois suivant la déclaration d'affectation, avec mention de la possibilité d'exercer un droit d'opposition, dans un délai fixé à un mois. Ces modalités d'application respectent la volonté du législateur comme la réserve énoncée par le Conseil constitutionnel.

Le décret précise les obligations comptables simplifiées pour l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée qui bénéficie du régime fiscal de la micro-entreprise (livre de recettes et registre des achats, modèle type de relevé d'actualisation de la déclaration en substitution des comptes annuels).

Il précise également les conditions de cession du patrimoine affecté (cession à titre onéreux, transmission à titre gratuit entre vifs et apport en société), en prévoyant pour les créanciers désireux de s'opposer à la cession un délai d'opposition d'un mois à compter de la publication d'un avis détaillé au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales.

Le décret organise également le fonctionnement du registre spécial créé pour recevoir les déclarations des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée qui ne dépendent d'aucun registre de publicité légale, ce registre étant tenu par le greffe du tribunal statuant en matière commerciale.

Le décret retient des dispositions similaires pour les professionnels tenus de s'immatriculer au répertoire des métiers (modification du décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers), de même que pour ceux exerçant une activité agricole, lesquels doivent effectuer leurs formalités auprès du registre de l'agriculture, géré par les chambres d'agriculture et accessible au public, institué à l'article L. 311-2 du code rural et de la pêche maritime et jamais mis en place depuis sa création en 1988 (modification du code rural et de la pêche maritime)¹.

¹ La loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 prévoyait initialement que les exploitants agricoles devaient s'adresser au registre spécial pour les formalités du patrimoine affecté, mais la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a prévu que ces formalités relèveraient des chambres d'agriculture.

L'article 1er mentionne également l'intervention d'un décret simple à trois reprises : plafond des émoluments versés au titre de l'acte notarié effectuant la déclaration de l'affectation d'un bien immobilier au patrimoine professionnel (article L. 526-9), fixation du montant au-delà duquel un bien affecté au patrimoine professionnel doit faire l'objet d'une évaluation par un expert (article L. 526-10) et fixation du tarif des formalités (article L. 526-19).

Le décret n° 2011-188 du 17 février 2011 modifiant le décret n° 78-262 du 8 mars 1978 portant fixation du tarif des notaires¹ établit les émoluments fixes à un montant de 30 unités de valeur, pour l'établissement de la déclaration avec bien immobilier et son dépôt, pour la renonciation, pour la reprise, cession ou apport, ainsi que pour l'évaluation de la valeur du bien. Il prévoit également les émoluments en vue de l'accomplissement des actes de publicité foncière, à hauteur de 90 unités de valeur.

Dans son article 16, le décret du 29 décembre 2010 précité fixe à 30 000 euros le montant en deçà duquel un bien affecté au patrimoine professionnel est dispensé d'évaluation par un expert (article D. 526-5 du code de commerce). Ce montant est à rapprocher de celui, similaire, retenu pour l'application de l'article 11 ci-après (dispense d'évaluation par un commissaire aux apports).

Le décret n° 2010-1648 du 28 décembre 2010 relatif au tarif des actes déposés par l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée au répertoire des métiers fixe le montant des redevances dues aux chambres de métiers et de l'artisanat pour les différentes formalités, lorsque la déclaration d'affectation est opérée auprès du répertoire des métiers, de même que le décret n° 2011-172 du 11 février 2011 modifiant l'article R. 743-140 du code de commerce relatif au tarif général des greffiers des tribunaux de commerce² fixe le taux de base des émoluments versés aux greffiers pour l'accomplissement de ces formalités, lorsque la déclaration d'affectation est opérée auprès du registre du commerce et des sociétés ou du registre des agents commerciaux.

Ainsi, l'article 1er est entièrement applicable et conformément à la volonté du législateur.

L'article 3 prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour fixer les conditions dans lesquelles l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat centralise les répertoires des métiers tenus par les chambres, au sein d'un répertoire national des métiers (article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat).

L'article 27 du décret du 29 décembre 2010 précité assure l'application de cet article, en précisant les éléments contenus dans le répertoire national, dont la publicité est assurée par la délivrance, contre

¹ Texte soumis au Conseil d'État sans que la loi l'ait prévu.

² Texte soumis au Conseil d'État sans que la loi l'ait prévu.

redevance, sur support papier ou par voie électronique, des informations et documents figurant au répertoire.

L'article 7 prévoit à deux reprises l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour préciser les modalités d'application de dispositions similaires concernant l'assujettissement aux cotisations sociales des dividendes perçus par un entrepreneur individuel à responsabilité limitée ayant opté pour l'impôt sur les sociétés, lorsqu'il est travailleur non salarié non agricole (article L. 131-6-3 du code de la sécurité sociale) ou lorsqu'il est chef d'exploitation ou d'entreprise agricole (article L. 731-14-1 du code rural). Les dividendes sont assujettis pour leur part excédant 10 % de la valeur des biens, du patrimoine affecté ou 10 % du bénéfice net si ce dernier montant est supérieur.

Le décret n° 2011-1481 du 8 novembre 2011 relatif à certaines modalités de détermination de l'assiette des cotisations sociales des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée et pris en application des articles L. 131-6-3 du code de la sécurité sociale et L. 731-14-1 du code rural et de la pêche maritime a précisé ces modalités d'application. Le nouvel article R. 131-3 du code de la sécurité sociale indique que le montant de référence de la valeur des biens du patrimoine affecté correspond à leur valeur brute, déduction faite des encours des emprunts y afférents, appréciés au dernier jour de l'exercice précédant la distribution des dividendes, tandis que le bénéfice correspond à celui de l'exercice précédant la distribution des dividendes. Le nouvel article R. 731-32-1 du code rural et de la pêche maritime renvoie à l'article R. 131-3 du code de la sécurité sociale.

L'article 8 comporte deux habilitations accordées au Gouvernement au titre de l'article 38 de la Constitution.

D'une part, son I prévoit une ordonnance pour adapter, principalement, le livre VI du code de commerce au patrimoine d'affectation, avec un délai d'habilitation de six mois expirant le 16 décembre 2010. Cette ordonnance a été prise le 9 décembre 2010 (voir supra).

D'autre part, son II prévoit également une ordonnance pour l'application du statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée dans les collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution, avec un délai d'habilitation de neuf mois expirant le 16 mars 2010. L'ordonnance n° 2011-322 du 24 mars 2011 portant extension et adaptation en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin de la législation relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée a ainsi été prise quelques jours après l'expiration du délai, mais elle comporte dans ses visas l'article 74-1 de la Constitution¹, qui est en réalité le fondement de cette ordonnance

¹ « Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation

d'extension et d'adaptation. L'habilitation prévue au II de l'article 8 était superflue. Cette ordonnance a été ratifiée à l'article 15 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, l'article 74-1 disposant que toute ordonnance prise sur son fondement devient caduque en l'absence de ratification dans les dix-huit mois de sa publication.

Enfin, l'article 11 renvoie à deux décrets simples la fixation du montant au-delà duquel est obligatoire l'intervention d'un commissaire aux apports pour évaluer un apport en nature lors de la constitution d'une société à responsabilité limitée, SARL (article L. 223-9 du code de commerce), ou bien d'une entreprise agricole à responsabilité limitée, EARL (article L. 324-4 du code rural).

Dans les deux cas, le montant a été fixé à 30 000 euros, par le décret n° 2010-1669 du 29 décembre 2010 relatif à l'intervention d'un commissaire aux apports dans les SARL (article D. 223-6-1 du code de commerce) et par le décret n° 2011-98 du 24 janvier 2011 fixant le montant en deçà duquel l'intervention d'un commissaire aux apports pour l'évaluation des apports en nature à une EARL n'est pas obligatoire (article D. 324-4 du code rural et de la pêche maritime).

Au 31 décembre 2011, la loi du 15 juin 2010 créant l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée est donc **pleinement mise en application**, à la suite de la publication du dernier décret attendu, celui pris par l'application de l'article 7 le 8 novembre 2011, soit plus de seize mois après la publication de la loi.

B. QUELQUES LOIS NE SONT QUE PARTIELLEMENT MISES EN APPLICATION

Parmi les lois dont la promulgation est antérieure au 1er octobre 2010, plusieurs ne sont pas encore pleinement mises en application. Sans en dresser une liste exhaustive, la commission des lois souhaite attirer l'attention sur quatre textes qui, à ce jour, ne sont pas encore pleinement mis en application (bien que, s'agissant de la loi n° 2008-1350 du 19/12/2008 relative à la législation funéraire, des améliorations ont été constatées).

LOI N° 2007-308 DU 5 MARS 2007 PORTANT RÉFORME DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a eu pour objet de recentrer les mesures de tutelle et de curatelle sur les personnes réellement atteintes d'une altération de leurs facultés, de garantir le respect des principes de nécessité, de subsidiarité

particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. »

et de proportionnalité des mesures, d'assurer la protection de la personne protégée, et pas seulement celle de son patrimoine, de renforcer les conditions de moralité et de compétence des professionnels de la prise en charge des majeurs protégés, appelés « mandataires judiciaires à la protection des majeurs », et de rénover le financement des mesures de protection, dont le coût est partagé entre l'État et les départements.

Son entrée en vigueur a été échelonnée dans le temps et subordonnée à la parution de nombreuses mesures réglementaires d'application.

* Deux décrets étaient parus en 2007 pour rendre effectives les **dispositions d'application immédiate**. La plupart des autres **dispositions** de la loi du 5 mars 2007 sont **entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2009** moyennant la publication, pour le moins tardive puisqu'elle est intervenue au cours du mois de décembre de l'année 2008, **d'une quinzaine de mesures d'application**. Certaines mesures n'ont été adoptées que très récemment, comme celles relatives à l'article L. 271-7 du code de l'action sociale et des familles, concernant la liste des données agrégées devant être fournies par les départements à l'État, qui a fait l'objet d'un arrêté en date du 17 mars 2010.

* Après avoir envisagé l'adoption d'un nouveau décret pour permettre l'application de **l'article L. 313-13** du code de l'action sociale et des familles, relatif aux conditions dans lesquelles les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale doivent prêter serment et peuvent effectuer des saisies les services compétents du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ont considéré que **ce texte pouvait d'ores et déjà recevoir application sur la base de l'article R. 313-25 du même code dans sa rédaction issue du décret n° 2006-169 du 10 février 2006**.

* La loi n° **2009-526** du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a apporté **plusieurs modifications** aux dispositions de la loi du 5 mars 2007.

Outre quelques corrections matérielles ou précisions textuelles, la loi de simplification a tout d'abord **reporté du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2012 le délai accordé** aux établissements de santé ou sociaux et médico-sociaux publics pour désigner un préposé chargé des mesures de protection juridique des majeurs. La même prorogation aurait dû être accordée aux personnes morales et aux personnes physiques exerçant à titre habituel des charges tutélaires pour leur permettre d'obtenir l'autorisation ou l'agrément de l'État. **Cette erreur matérielle a été corrigée** par l'article 44 de la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires.

La loi de simplification a par ailleurs **fait courir le délai quinquennal de caducité des mesures de protection juridique non révisées par le juge des tutelles à compter de l'entrée en vigueur de la loi**, donc du 1^{er} janvier 2009, et non de sa date de publication, en mars 2007. Ce report de

deux ans tire la conséquence de l'insuffisance des moyens dévolus aux tribunaux d'instance pour la mise en œuvre de la réforme, constatée par M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat, lors de l'examen de la loi de finances pour 2009.

Enfin, elle a modifié l'article 459-1 du code civil afin de **supprimer le renvoi à un décret en Conseil d'État pour la fixation de la liste des actes graves nécessitant une autorisation du juge des tutelles pour que le préposé d'un établissement de santé ou d'un établissement social ou médico-social chargé de la tutelle ou de la curatelle d'une personne accueillie dans cet établissement puisse agir**. A l'expérience, ce renvoi à un décret en Conseil d'État apparaissait complexe à mettre en œuvre et surtout moins protecteur qu'une appréciation concrète, au cas par cas, par le juge.

* Par rapport à l'an passé **une seule mesure, parmi les trois attendues a été adoptée**. Il s'agit du décret n° 2010-1404 du 12 novembre 2010 fixant le barème national de l'indemnité complémentaire allouée à titre exceptionnel aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs, en application de l'article L. 471-5 du code de l'action sociale et des familles.

*** Sont donc encore attendues les mesures réglementaires d'application :**

– de l'article 498 du code civil, relatif aux conditions dans lesquelles, lorsque la mesure de tutelle est confiée aux personnes ou services préposés des établissements de santé et des établissements sociaux ou médico-sociaux soumis aux règles de la comptabilité publique, les capitaux revenant à la personne protégée doivent être versés directement sur un compte ouvert à son seul nom et mentionnant la mesure de tutelle, auprès d'un établissement habilité à recevoir des fonds du public. **Le texte, déjà annoncé en cours de finalisation l'an passé, n'a toujours pas été adopté ;**

– de l'article 511 du code civil, qui permet la désignation d'une personne pour assister le greffier en chef du tribunal d'instance dans sa mission de contrôle des comptes de tutelle. L'intention du législateur, tirant les leçons du succès de l'expérimentation conduite dans le ressort des cours d'appel de Bourges et d'Angers, était de permettre la désignation d'agents du Trésor. Sa mise en œuvre, qui était envisagée dans le décret n° 2008-1276, a échoué pour des raisons exclusivement budgétaires, le ministère de la justice ne disposant pas des crédits nécessaires pour financer la mise à disposition de ces agents. Une autre option est envisagée qui consisterait à donner compétence aux huissiers de justice plutôt qu'à des agents du Trésor. Cependant, le dispositif prévu a été revu pour tenir compte des observations formulées par l'autorité de la concurrence. Le décret qui doit traduire cette option est actuellement soumis au Conseil d'État, et devrait être adopté prochainement.

LOI N° 2008-1350 DU 19/12/2008 RELATIVE À LA LÉGISLATION FUNÉRAIRE

La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire, adoptée à l'unanimité par chacune des deux assemblées sur la proposition de M. Jean-Pierre Sueur et sur le rapport de M. Jean-René Lecerf, a mis en œuvre les **recommandations de la mission d'information de la commission des lois du Sénat sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire** publiées au mois de juin 2006.

Les dispositions de ses vingt-trois articles, divisées en cinq chapitres, s'articulaient autour de **quatre axes** : améliorer les conditions d'exercice de la profession d'opérateur funéraire ; sécuriser et simplifier les démarches des familles endeuillées ; fixer le statut et prévoir la destination des cendres des personnes décédées ayant choisi la crémation ; faire évoluer la conception et la gestion des cimetières.

La plupart étaient d'**application directe**, en particulier celles du chapitre III relatif au statut et à la destination des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation.

Le retard pris par le gouvernement pour l'adoption des quatre seules **mesures réglementaires** prévues a été largement comblé en 2010 et 2011, grâce :

- à l'arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales du 23 août 2010 qui a établi les **modèles de devis** auxquels les devis fournis par les régies et les entreprises ou associations habilitées devront se conformer (*article 6 de la loi – article L. 2223-21-1 du code général des collectivités territoriales*) ;

- au décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 relatif aux opérations funéraires, modifié le 3 août 2011, qui définit les modalités de la **procédure contradictoire engagée par le maire** lorsqu'il met en demeure les titulaires d'une concession funéraire de réaliser d'urgence des travaux de remise en état du monument funéraire (*article 21 de la loi – article L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation*) ;

Un **décret doit intervenir prochainement** pour fixer les conditions de délivrance des **diplômes nationaux exigés de certains agents des opérateurs funéraires** (*article 2 de la loi – article L. 2223-25-1 du code général des collectivités territoriales*). Les consultations nécessaires à l'élaboration de ce décret sont en cours. L'objectif initial retenu était celui d'une publication du décret au 1^{er} janvier 2012, afin de laisser aux organismes de formation le temps nécessaire pour organiser ces formations et d'être en mesure de délivrer les diplômes au moment de l'entrée en vigueur de l'article 2 au 1^{er} janvier 2013. Le texte requis devrait être prochainement adopté.

Deux difficultés d'application, dénoncées à plusieurs reprises par le passé, semblent enfin en voie de règlement.

Ces difficultés étaient relatives à deux articles qui furent supprimés par ordonnance, en totale contradiction avec le vote de la loi intervenu moins d'un mois plutôt, puis rétablis par le législateur, à l'initiative du Sénat par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Il s'agit en l'occurrence de l'article 8 (*article L. 2223-34 du code général des collectivités territoriales*) relatif au taux légal garanti pour le capital versé sur le contrat d'assurance obsèques. Ce dispositif de revalorisation, qui ne requiert en principe pas de mesures d'application particulière ne paraît pas appliqué par les sociétés commercialisant des contrats d'assurance obsèques.

Le gouvernement considère que cette disposition entre en conflit avec certaines exigences communautaires relatives aux normes assurantielles prudentielles. Un amendement de M. Jean-Pierre Sueur au projet de loi renforçant la protection et l'information des consommateurs, adopté par le Sénat offre une solution concrète à cette difficulté en prévoyant un seuil minimum de réaffectation des bénéficiaires du contrat d'assurance obsèques à sa revalorisation. Le texte est encore en navette.

S'agissant du décret en Conseil d'État devant déterminer les modalités de la constitution d'un **fichier national destiné à centraliser les contrats prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance** souscrits par les particuliers auprès des sociétés d'assurance et des mutuelles (*article 9 de la loi – article L. 2223-34 -2 du code général des collectivités territoriales*), une fusion de ce fichier avec d'autres fichiers existant est envisagée, ce qui pourrait nécessiter une modification législative.

LOI 2009-972 DU 3 AOÛT 2009 RELATIVE À LA MOBILITÉ ET AUX PARCOURS PROFESSIONNELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Présenté comme la boîte à outils du Gouvernement pour conduire la réorganisation des administrations d'État, ce texte a également été utilisé pour régler, par la loi, un certain nombre de questions diverses mais nombreuses concernant le secteur public.

Un objet dilué au cours de l'examen par le Parlement

Le projet, déposé sur le bureau du Sénat le 9 avril 2008 et adopté dans une extrême urgence par la Haute assemblée le 29 avril suivant, comprenait deux dimensions bien distinctes : d'une part, une série de mesures destinées à faciliter la mobilité choisie des fonctionnaires, d'autre part, de nouveaux outils de gestion des effectifs pour accompagner la restructuration en cours des administrations de l'État dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il comportait par ailleurs quelques dispositions diverses.

Ce dernier volet a été considérablement enrichi au cours de son parcours parlementaire par l'intégration de dispositifs disparates comme la

monétisation des comptes épargne-temps, le financement de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique territoriale, le transfert des personnels du Palais de la découverte dans le cadre de la fusion de cet établissement avec la Cité des sciences et de l'industrie, la réorganisation des fonctions de soutien du ministère de la défense ou le maintien en partenariat des auxiliaires de vie scolaire individuels avec des associations agréées.

Un calendrier réglementaire à la peine

Au regard de la priorité que semblait lui attacher le gouvernement, on peut s'étonner, deux ans après la promulgation de cette loi, que son taux d'application n'atteigne que 50 %.

1 - Depuis le dernier contrôle annuel, quatre nouvelles mesures ont été publiées qui s'ajoutent aux six décrets déjà pris :

- le décret 2010-1344 du 09/11/2010 modifiant le décret n° 2006-1779 du 23 décembre 2006 portant dispositions statutaires relatives au corps des attachés d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer (article 2 de la loi) ;

- le décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique (art. 29) ;

- le décret n° 2011-513 du 10 mai 2011 relatif à l'indemnité d'accompagnement à la mobilité dans la fonction publique de l'État (art. 6) ;

- le décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 relatif à la situation de réorientation professionnelle des fonctionnaires de l'État (art. 7).

2 - Ces deux derniers textes s'inscrivent dans le cadre des restructurations découlant de la mise en œuvre de la RGPP (révision générale des politiques publiques) lancée en juillet 2007 :

- l'indemnité d'accompagnement à la mobilité bénéficie au fonctionnaire de l'État, qui est conduit, dans le cadre de la restructuration de son service et à l'initiative de l'administration, à exercer ses fonctions par suite d'une mutation, d'un détachement, ou d'une intégration directe, dans un autre emploi de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière. Elle lui est versée mensuellement par son administration d'accueil pendant une durée maximale de trois années consécutives de service au titre d'une même opération de restructuration.

Le fonctionnaire peut aussi, à titre personnel, conserver le bénéfice du plafond réglementaire des régimes indemnitaires applicables dans son corps ou emploi d'origine.

- le décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 précise le contenu du projet personnalisé d'évolution professionnelle et les droits du fonctionnaire placé en situation de réorientation professionnelle. Rappelons qu'il s'agit des agents de l'État dont l'emploi est susceptible d'être supprimé, en cas de restructuration d'une administration de l'État ou de l'un de ses établissements publics administratifs.

3 - Cependant, le cœur du projet de loi -le développement des mobilités n'est pas encore totalement mis en œuvre.

Sont toujours attendus les décrets fixant d'une part, les conditions d'accès des militaires aux corps et emplois des trois fonctions publiques civiles –État, territoriale et hospitalière- par la voie du détachement et d'autre part, l'accès des fonctionnaires civils aux corps militaires.

Interrogé dans le cadre de l'examen des crédits affectés au programme fonction publique pour 2012, le gouvernement n'est toujours pas en état de dresser un bilan du recours à l'intérim dans la fonction publique, autorisé par la loi du 3 août 2009.

LOI N° 2010-768 VISANT À FACILITER LA SAISIE ET LA CONFISCATION EN MATIÈRE PÉNALE DU 09/07/2010

La loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale, issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par MM. Jean-Luc Warsmann et Guy Geoffroy, poursuit plusieurs objectifs : élargir le champ des biens susceptibles d'être saisis et confisqués dans le cadre des procédures pénales, créer une procédure de saisie pénale aux fins de confiscation et instituer une agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués. Elle comporte également des dispositions tendant à renforcer l'entraide judiciaire internationale en matière de saisies et de confiscations.

Trois mesures réglementaires sont prévues pour permettre à cette loi d'être pleinement applicable :

- un décret en Conseil d'État (prévu à l'article 4) doit permettre de créer l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués. Celui-ci a été publié au début de l'année 2011 (décret n° 2011-134 du 1er février 2011 relatif à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués) ;

- un décret simple (prévu à l'article 14) doit définir les modalités du partage du produit de la vente des avoirs confisqués à la demande d'un État étranger. La publication de ce décret était prévue pour le premier semestre 2011 ;

- enfin, un décret en Conseil d'État (prévu à l'article 16) doit préciser l'ensemble des modalités d'application de la loi.

Par ailleurs, lors des débats au Sénat, le Gouvernement s'était engagé, à la demande de M. Jean-Jacques Hyst, alors président de la commission des lois, à procéder à la modification du décret n° 2006-936 du 27 juillet 2006 relatif aux procédures de saisie immobilière et de distribution du prix d'un immeuble afin d'indiquer expressément que les formalités de publication au bureau des hypothèques n'ont pas à être renouvelées au cours de la saisie pénale. D'après les informations transmises par la Chancellerie, cette

modification ne devrait pas faire l'objet d'un décret distinct mais serait intégrée dans le décret général d'application précité, qui modifierait également des dispositions réglementaires concernant le fonctionnement du fichier immobilier.

Aucune indication n'a pu être obtenue à ce jour sur le calendrier prévisionnel de parution de ces mesures réglementaires.

C. UNE LOI N'EST TOUJOURS PAS MISE EN APPLICATION

LOI N° 2009-1291 RELATIVE AU TRANSFERT AUX DÉPARTEMENTS DES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT ET À L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES OUVRIERS DES PARCS ET ATELIERS DU 26/10/2009

Cette loi organise le dernier transfert de services prévu par les actes I et II de la décentralisation, celui des parcs de l'équipement aux départements, sur la base de trois principes directeurs :

- le transfert des parcs pour tous les départements ;
- des modalités de transfert définies localement dans un cadre conventionnel à partir d'un dispositif commun ;
- un transfert unilatéral par arrêté ministériel en cas d'échec de la procédure conventionnelle ou à défaut de signature de la convention au 1^{er} juillet 2010.

La loi prévoit cinq mesures réglementaires d'application :

- la publication par décret d'une convention-type de transfert (art. 4) ;
- la fixation :
 - des conditions d'intégration des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) dans la fonction publique territoriale (article 11),
 - des droits à pension des OPA (article 11),
 - des modalités de détermination de l'indemnité compensatrice destinée, le cas échéant, à maintenir la rémunération des OPA (article 11),
 - du droit d'option des ouvriers affectés aux ports et aéroports transférés aux collectivités territoriales (article 27).

Si aucun de ces décrets n'a été publié, la loi est applicable dans son volet « transfert » pour lequel la convention-type prévue par l'article 4 a été publiée par une circulaire du 4 décembre 2009, conjointement signée par le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et le ministre de l'intérieur, pour permettre les premiers transferts de parcs au 1^{er} janvier 2010.

Au 1^{er} janvier 2011, l'ensemble des parcs a été transféré aux départements.

D'après les renseignements obtenus auprès du secrétariat d'État aux transports, 64 collectivités ont opté pour un transfert au 1^{er} janvier 2011 selon les modalités suivantes : un format total pour 40 d'entre elles, un format partiel pour les 24 autres.

Soulignons que seuls trois parcs de l'équipement feront l'objet d'un transfert unilatéral (Martinique, Guadeloupe et Essonne).

Le décret concernant les OPA qui a fait l'objet d'une longue concertation, est toujours en préparation et devraient être publiés avant l'été 2012.