

N° 677

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juillet 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2017,

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
APPLICATION DES LOIS : LES POINTS MARQUANTS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2015-2016	5
AVANT-PROPOS	7
LES DONNÉES RÉCAPITULATIVES DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	11
1. <i>Session 2015-2016 : plus de lois et plus de propositions de lois.</i>	11
2. <i>Un taux d'application par loi à relativiser pour la session 2015-2016</i>	14
3. <i>L'évolution du taux d'application par mesure relatif aux lois promulguées lors de la dernière session ainsi que lors de l'ensemble de la XIV^{ème} législature témoigne d'un effort soutenu</i>	16
4. <i>Les délais moyens de parution des mesures d'application</i>	19
5. <i>Le taux de présentation des rapports demandés au Gouvernement demeure, comme les années précédentes, un véritable point faible.</i>	21
6. <i>Questions en lien avec le contrôle qualitatif des instruments d'application : le respect de la volonté du législateur par les textes d'application et la réponse aux questions des sénateurs portant sur l'application des lois</i>	23
LES BILANS DES COMMISSIONS PERMANENTES	25
• Commission des affaires économiques	27
• Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées	149
• Commission des affaires sociales	171
• Commission de la culture, de l'éducation et de la communication	253
• Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable	291
• Commission des finances	385
• Commission des lois constitutionnelles, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale	465
LE SUIVI DES POSITIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	579
ANNEXES	583

APPLICATION DES LOIS : LES POINTS MARQUANTS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2015-2016

Les bilans détaillés présentés par les sept commissions permanentes du Sénat sur la mise en application des lois de leur ressort, et les statistiques récapitulatives de l'application des lois telles qu'elles résultent des décomptes concordants tenus d'un côté par le Secrétariat général du Gouvernement, de l'autre par les services du Sénat, font ressortir cette année **cinq points marquants** :

① **La plupart des indicateurs-clés de l'application des lois au titre de l'année parlementaire 2015-2016 marquent une progression sensible sur ceux de la session 2014-2015**, qui avait elle-même montré certains progrès par rapport aux sessions précédentes.

② **Concernant la mise en œuvre des mesures législatives votées sur l'ensemble de la XIV^{ème} législature (c'est-à-dire depuis le 20 juin 2012), le taux de parution des textes d'application atteint environ 90 %, en hausse soutenue par rapport aux 80 % de l'an dernier et aux 65% de la session 2013-2014. Rapporté à la seule année parlementaire 2015-2016, ce taux s'élevait, au 31 mars 2016, à 71 %, gagnant 9 points sur l'année précédente. Pour mémoire, le taux d'application des lois de la XIII^{ème} législature était de 73% à la fin du mois de décembre 2011.**

③ **Le délai moyen de parution des mesures d'application a légèrement augmenté. Il s'établit cette année à environ 6 mois et 22 jours contre 5 mois et 26 jours, l'an dernier. Il convient cependant de noter que ce délai moyen est obtenu sur un nombre de textes d'application en hausse, qu'il ne concerne, par définition, que les décrets effectivement publiés et ne dit rien de ceux qui paraîtront plus tardivement.**

④ **Selon le constat établi par pratiquement toutes les commissions permanentes, le taux de présentation des rapports demandés par le Parlement reste, cette année encore, médiocre. Sur la moyenne des dix dernières sessions, seulement 60 % des lois demandant un rapport ont été suivies d'effet.**

⑤ **La hausse des taux d'application recentre le contrôle de la mise en application vers des aspects qualitatifs tels qu'ils ressortent de la prise en compte de la volonté du législateur dans le contenu des instruments d'application, ainsi que des réponses aux questions posées au Gouvernement sur ce thème particulier.**

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Après la publication d'un rapport établissant spécifiquement le bilan de l'application des lois significatives du quinquennat au 31 décembre 2016, et le débat de contrôle qui a eu lieu dans son sillage lors de la séance publique du 21 février 2017, le contrôle de la mise en application des lois reprend ici son format annuel habituel.

Comme pour les précédents bilans annuels, en ma qualité de président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études, j'ai élaboré le présent rapport en lien direct avec les sept commissions permanentes du Sénat auxquelles incombe en premier lieu le contrôle de l'application des lois. Ce contrôle en temps réel, au long des sessions et des législatures qui se succèdent, intervient dans le domaine de compétence propre à chacune de ces commissions, comme le prévoit d'ailleurs le règlement du Sénat¹. Il se matérialise notamment par les bilans annuels qu'elles communiquent et dans les rapports d'information publiés sur certaines lois.

S'ils en constituent la majeure partie, ces bilans ne représentent cependant pas la totalité du contenu de ce rapport. En effet, comme pour le précédent rapport annuel, j'ai tenu à relayer les observations formulées par le Président de la commission des Affaires européennes, notre collègue Jean Bizet, sur le suivi des positions du Sénat en matière européenne. Il ne s'agit certes pas de l'application par le pouvoir réglementaire des lois votées par le Parlement, mais d'une question somme toute assez comparable, puisqu'elle s'intéresse à la prise en compte par le Gouvernement et par les autorités européennes des résolutions et avis adoptés par le Sénat. Ces développements font cette année l'objet d'une sous-division du rapport.

Outre ces contributions, l'élaboration du présent rapport s'appuie également, comme les années précédentes, sur les données et statistiques tirées de la base APLEG. Il s'agit d'un instrument privilégié du contrôle quantitatif de l'application des lois dont la mise en place et l'utilisation demeure le gage de l'intérêt particulier porté par le Sénat à la problématique de l'application des lois. Comme à l'accoutumée, **le taux d'application de la session 2015-2016 tel que calculé par APLEG a été rapproché de celui fourni par le Secrétariat général du Gouvernement afin de vérifier la concordance des données à la base de ces deux ratios.**

¹ Art. 22 du Règlement du Sénat : « les commissions permanentes assurent [...] le suivi de l'application des lois [...] La commission des finances suit et contrôle l'exécution des lois de finances [...] La commission des affaires sociales suit et contrôle l'application des lois de financement de la sécurité sociale » <https://www.senat.fr/reglement/reglement12.html#toc76>

Le présent exercice annuel de contrôle s'effectue dans un contexte institutionnel et politique particulier. La période comprise entre le 31 mars 2017, date d'arrêt des statistiques et la date de publication du présent bilan a, en effet, regroupé l'élection présidentielle, les élections législatives et les changements de gouvernement. Nous sommes ainsi passés de la XIV^{ème} à la XV^{ème} législature de la V^{ème} République. Ce contexte a eu un impact tant sur les modalités d'élaboration que sur les perspectives à donner au contenu de ce rapport.

En effet, compte tenu de ce contexte, ainsi que de la suspension des séances publiques depuis la fin du mois de février et de la proximité de sa dernière audition sur le sujet le 24 janvier dernier, il ne m'est pas paru nécessaire de réentendre le Secrétaire général du Gouvernement pour l'élaboration du présent bilan. Toutefois, afin de respecter le principe d'un échange contradictoire, j'ai souhaité conserver le bénéfice de son expertise. **J'ai donc invité le Secrétaire du général du Gouvernement à me transmettre une contribution écrite sur la base du court questionnaire que je lui avais fait parvenir.** Cette contribution est disponible en annexe, à la place habituellement réservée au compte rendu de son audition.

Sur le fond, il convient de rappeler que **ce bilan annuel s'attache à analyser à titre principal l'application des seules lois dont la promulgation est antérieure au 1^{er} octobre 2016.** La date du 31 mars 2017 à laquelle est établi le relevé des textes parus marque la fin du délai de 6 mois que s'est fixé le Gouvernement pour mettre en application les lois de la session précédente¹. Ainsi, sauf lorsque les commissions en ont pris l'initiative dans des cas particuliers, le présent bilan ne porte pas sur l'application des lois de la XIV^{ème} législature promulguées lors de la session en cours puisque notre contrôle ne saurait porter sur la mise en application de textes pour lesquels le délai de 6 mois nécessaire à leur mise en application n'est pas échu. Rappelons que, de manière similaire, les lois de moins de 6 mois avaient été soustraites du champ statistique du bilan de l'application des lois significatives du quinquennat au 31 décembre 2016. Le taux d'application record de 95% annoncé par l'exécutif au 11 mai 2017 procède de la même logique puisque les taux mensuels communiqués par le Gouvernement ne prennent en compte que les décrets d'application des lois de la XIV^{ème} législature ayant été promulguées depuis plus de 6 mois à cette date².

De manière similaire, les statistiques du présent rapport ayant, sauf mention contraire, été arrêtées au 31 mars 2017, elles n'ont, par définition, pas comptabilisé les instruments d'application postérieurs à cette date. Ces textes ont toutefois fait l'objet de certains développements au sein des bilans de chaque commission³. Dans sa contribution, **le Secrétaire général du Gouvernement a, en outre, précisé les domaines majeurs dans lesquels des décrets restaient à paraître à la fin du quinquennat⁴.**

¹ Voir la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois reprise en annexe du présent rapport.

² Voir Repère méthodologique n°2.

³ Voir, par exemple, les développements du bilan de la commission de la culture portant sur des textes d'application postérieurs au 31 mars 2017.

⁴ Voir la réponse à la question n° 3 de la contribution écrite du Secrétaire général du Gouvernement en annexe du présent rapport.

Ce cadre méthodologique rigoureux est le **garant de l'homogénéité et de la lisibilité du contrôle opéré par le Sénat sur le moyen et long terme, bilan après bilan**. Il est également le gage de la fiabilité des analyses de fonds opérées par ses commissions permanentes ; elles permettent, pour cette année, de dégager les tendances suivantes :

Par rapport à la session précédente, la session 2015-2016 a vu plus de lois promulguées, notamment issues d'une proportion plus grande de propositions de loi. Hors lois liées à des conventions internationales, le nombre de textes est, en effet, passé de 43 à 55, dont 30 issus d'une proposition de loi, soit une proportion quasiment 2 fois supérieure à la session précédente.

Les taux d'application des lois de la session 2015-2016 ainsi que de celles de la XIV^{ème} législature ont tous deux augmenté de près de 10% par rapport aux taux constatés il y a un an. Ils atteignent respectivement 71% pour la session 2015-2016 et près de 90% pour la XIV^{ème} législature. Pour mémoire, le taux d'application des lois de la XIII^{ème} législature était de 73% à la fin du mois de décembre 2011¹.

Le délai moyen de parution des mesures d'application s'établit cette année à environ 6 mois et 22 jours contre 5 mois et 26 jours, l'an dernier. Il convient cependant de noter que ce **délai moyen est obtenu sur un nombre de textes d'application en hausse** et qu'il ne concerne, par définition, que les décrets effectivement publiés, et ne dit rien de ceux qui paraîtront beaucoup plus tardivement.

Enfin, **le dépôt des rapports au Parlement continue de demeurer le « point noir » dénoncé lors des bilans annuels précédents.**

Ces principales tendances révèlent ainsi **les progrès significatifs des différents taux d'application puisqu'ils sont historiquement hauts.** Certains efforts restent néanmoins de mise, qu'il s'agisse du délai moyen de publication des mesures d'application qu'il faudrait légèrement abréger ou, à l'inverse, du taux de retour des rapports qu'il conviendrait de fondamentalement améliorer. Nous attendons donc du Gouvernement qu'il fasse progresser ces deux points, tout en maintenant les taux d'application à leur niveau très satisfaisant. S'ils ne doivent pas altérer notre vigilance, les progrès de ces indicateurs quantitatifs semblent, pour l'avenir, déplacer le travail de contrôle de la mise en application des lois vers des aspects plus qualitatifs.

*

* *

La première partie du rapport explicite donc plus largement les tendances précédemment évoquées pour la session 2015-2016, ainsi que pour l'ensemble de la XIV^{ème} législature, avant que ne soient présentées certaines problématiques en lien direct avec l'application des lois : le nécessaire respect de la volonté du législateur par les textes d'application et les difficultés relatives à l'obtention des réponses aux questions posées au Gouvernement sur le sujet.

¹ Rapport d'information n° 323 du 1er février 2012. <https://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-323-notice.html>

La seconde partie du rapport est constituée des bilans des 7 commissions permanentes ainsi que d'une contribution de la commission des affaires européennes portant sur le suivi des suites données aux résolutions et avis européens adoptés par le Sénat.

LES DONNÉES RÉCAPITULATIVES DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

Le tableau ci-après récapitule les principaux indicateurs de la mise en application des lois de la précédente session¹, promulguées du 1^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016, ainsi que leur variation par rapport aux données de la session précédente.

Nombre de lois ^(a) promulguées durant l'année parlementaire de référence	55 (+ 12)
Pourcentage des lois de la XIV^{ème} législature ^(b) mises en application totale ou partielle	98 % (- 1%)
Taux d'application des lois de la XIV^{ème} législature (en nombre de mesures)	89 % (+ 9%)
Taux d'application des lois de l'année parlementaire (pourcentage de parution des textes d'application nécessaires à la mise en œuvre des mesures législatives)	71 % (+ 9%)
Présentation des rapports demandés (période 2006-2016) ^(c)	
- nombre de lois ayant prescrit un ou plusieurs rapports	196 (- 2)
- pourcentage de lois dont un ou plusieurs rapports ont été rendus	61 % (+ 2)

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

^(b) Période du 20 juin 2012 au 30 septembre 2016 - pourcentage en nombre de lois

^(c) Lois promulguées du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2016 - Décompte hors rapports « de l'article 67 »

1. Session 2015-2016 : plus de lois et plus de propositions de lois.

Au total, au cours de la période de référence, 55 lois ont été promulguées (hors conventions internationales), dont 30 d'initiative parlementaire soit plus d'une loi sur deux, une proportion quasiment deux fois plus élevée que lors de la session précédente. L'an dernier, le Sénat, avec 12 propositions de loi, a été à l'origine de 22% des lois promulguées, contre 14% l'année précédente.

Ce constat se retrouve dans l'analyse établie par les commissions permanentes. Lors de sa communication du 20 juin 2017 devant la commission des lois, son président, Monsieur Philippe Bas, indiquait : « Trente lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 ont été examinées au fond par notre commission, soit 55 % de

¹ Lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016 (hors lois de ratification ou d'approbation de conventions internationales - la liste complète de ces lois figurant en annexe) et mesures réglementaires parues jusqu'au 31 mars 2017 inclus (soit six mois plus un jour franc après le 30 septembre 2016) ; les dates de référence ont été fixées en 2013 en coordination avec le Secrétariat général du Gouvernement.

l'ensemble des lois promulguées hors conventions internationales. Dix-huit étaient d'initiative parlementaire, dont dix issues de propositions de loi sénatoriales »¹.

Si elles n'atteignent pas en nombre les 66 lois promulguées lors de la session 2013-2014, **les 55 lois promulguées lors de la dernière session représentent néanmoins une hausse de 28% par rapport aux 43 lois de la session 2014-2015.**

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

Année parlementaire	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Nombre de lois promulguées	64	57	50	66	43	55
dont issues de propositions de loi (en %)	(23 %)	(47 %)	(38%)	(40%)	(28%)	(55%)

Pour la session 2015-2016, en passant de de 866 à 931 (+ 8%), le nombre de mesures législatives nécessitant un texte d'application a certes cru, mais de manière beaucoup moins importante que le nombre de lois promulguées.

C'est au regard de ce volume particulièrement significatif et constant de mesures d'application à prendre que la qualité de la mise en application des lois par les Gouvernements de la XIV^{ème} législature doit être regardée. Le Secrétaire général du Gouvernement indique d'ailleurs à ce titre :

« Ce taux [d'application des lois de 95% au 11 mai 2017] est d'autant plus remarquable que cette législature a été marquée par l'adoption de nombreuses lois nécessitant un très grand nombre de mesures réglementaires d'application. L'ensemble de ces lois présente aujourd'hui des taux d'application excellents.

« On peut notamment citer la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui nécessitait 177 mesures et dont le taux d'application s'établit aujourd'hui à 86%. De même, 97 des 100 mesures attendues de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ont été prises.

« S'agissant des lois de l'été 2015, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui comportait 115 renvois est aujourd'hui applicable à 99%, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (157 mesures attendues) est applicable à 98% et la loi du 8 août 2016 relative au dialogue social et à l'emploi est applicable à 97%.

« Enfin, la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé nécessitant 158 mesures d'application est appliquée à 84% et 122 des 125 mesures de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ont été prises, portant le taux d'application de cette dernière à 98% .»²

¹ Communication du mardi 20 juin 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170619/lois.html#toc4>

² Extrait de la contribution écrite présente en annexe du présent rapport et transmise par le Secrétaire général du Gouvernement le 20 juin 2017.

REPÈRE MÉTHODOLOGIQUE N° 1**LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS**

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

En outre, le Premier ministre, auquel l'article 21 de la Constitution confie l'exécution des lois, tient de son pouvoir réglementaire la possibilité de prendre toute mesure nécessaire à l'application d'une loi, en dehors des cas où cette loi elle-même l'y invite ; la publication des mesures d'application non prévues par la loi mais identifiées comme telles est donc également renseignée dans la base APLEG.

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

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

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

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

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

Mais cette terminologie usuelle n'a qu'une valeur indicative et doit être interprétée au regard de prescriptions réglementaires du texte considéré : ainsi, une loi contenant une majorité de dispositions d'application directe sera répertoriée parmi les lois « non mises en application » aussi longtemps qu'elle n'a reçu aucun des décrets ou arrêtés attendus -n'y en aurait-il qu'un- alors que l'essentiel des autres articles peut fort bien être déjà entièrement applicable. Inversement un seul décret suffit à rendre une loi « partiellement mise en application », quand bien même un grand nombre d'autres textes réglementaires nécessités par cette même loi resteraient en souffrance.

2. Un taux d'application par loi à relativiser pour la session 2015-2016

Récapitulatif des mises en application des lois de la session 2015-2016

Lois promulguées	D'application directe	Mises en application complète	Mises en application partielle	Non mises en application
55	20	11	20	4
en %	36 %	20 %	36 %	7 %

Sur les 55 lois considérées, 4 lois demeurent non-appliquées alors qu'aucune ne l'était parmi les 43 lois sur lesquelles portait le bilan de l'année dernière. Ce chiffre doit néanmoins être relativisé puisque sur ces 4 lois, 3 doivent, selon leurs propres dispositions, entrer en vigueur au plus tard le 31 décembre 2019¹. La mise en application de ces textes a d'ailleurs été considérée comme différée au sein des statistiques transmises par le Secrétariat général du Gouvernement. La dernière loi non-appliquée est la loi n° 2016-113 du 5 février 2016 portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998. Seul texte suivi par la commission des affaires étrangères pour le compte de la session précédente, il nécessitait une mesure d'application non-prise au 31 mars dernier.

La proportion des lois entièrement mises en application demeure stable (19% session précédente) mais il convient toutefois de noter qu'en rapprochant leur nombre de celui des seules lois nécessitant des mesures d'application, leur proportion passe de une sur cinq à près d'une sur trois. Ce même rapprochement fait par ailleurs passer le pourcentage de lois n'étant que partiellement appliquées de 36% à 57%.

Si la méthode de répartition des lois par degrés de mise en application permet d'obtenir un tableau synthétique et global, elle comporte néanmoins certains biais et doit être complétée par une analyse plus fine de chaque mesure législative nécessitant d'être appliquée (*cf* point méthodologique n°1).

¹ Il s'agit des lois et lois organiques 2016-1046, 2016-1047 et 2016-1048 du 1^{er} août 2016.

REPÈRE MÉTHODOLOGIQUE N° 2

TAUX D'APPLICATION DES LOIS FORMULÉ PAR LE GOUVERNEMENT ET TAUX D'APPLICATION DES LOIS ISSUS DE LA BASE APLEG : DEUX MÉTHODES DE CALCUL DISTINCTES POUR UN OBJET COMMUN.

Le taux d'application des lois tel que formulé par le Gouvernement et ceux issus des données de la base APLEG présentent parfois certaines différences de valeurs qui s'expliquent en grande partie par des différences de méthodes.

Le taux d'application calculé mensuellement par le Gouvernement

Il était **régulièrement communiqué en Conseil des ministres** par le secrétaire d'État en charge des relations avec le Parlement des précédents gouvernements ;

Il couvre l'ensemble des lois de la législature en cours dont la promulgation est antérieure de six mois ou plus à la date d'établissement du taux. Ce décalage a pour but de ne retenir que les lois pour lesquelles le délai de six mois que se fixe le Gouvernement pour les appliquer est bien échu¹ ;

Ce taux ne tient compte que des **seules mesures prises par décret** et exclut donc les autres types d'instruments d'application (arrêtés ou décisions, pour la grande majorité) ;

Les mesures décrétales d'application sont comptabilisées sur la base de tableaux de programmation. Complétés par chaque ministère en charge de l'application d'une loi donnée, ces tableaux listent l'ensemble des mesures décrétales que le Gouvernement prévoit de prendre en application de cette loi. **Le taux d'application donné correspond, en ce sens, au nombre de mesures décrétales effectivement prises à une date donnée sur l'ensemble des mesures décrétales prévues par le tableau ;**

Établis par le Gouvernement au 30 juin et 31 décembre de chaque année, **les bilans semestriels sont calculés selon le même principe.**

Les taux d'application issus des données de la base APLEG

Ces taux *ad hoc* peuvent aussi bien porter sur une loi en particulier que sur l'ensemble des lois promulguées lors de la session passée ou lors de la législature en cours. Ils sont, le plus souvent, arrêtés au 31 mars pour que le délai de six mois que se donne le Gouvernement pour appliquer les lois soit échu pour l'ensemble des lois promulguées lors de la session précédente ;

Le taux d'application correspond en principe au nombre de mesures d'application prises alors qu'elles étaient prévues par les dispositions des lois concernées, sur l'ensemble des mesures d'application prévues par ces mêmes textes ;

L'ensemble des mesures d'application prévues sont comptabilisées, indépendamment de leur nature, qu'il s'agisse de décrets, d'arrêtés ou de décisions ;

Les mesures d'application prises par le pouvoir exécutif alors qu'elles n'avaient pas été considérées comme « prévues » par la loi selon les commissions en charge du contrôle sont considérées comme « spontanées » et ne sont, sauf mention contraire, pas prises en compte dans le taux d'application ;

¹ Voir la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois reprise en annexe du présent rapport.

Le champ statistique d'un taux de la base APLEG peut donc différer de celui du Gouvernement. Une loi ne nécessitant qu'un ou plusieurs arrêtés d'application sera, par exemple, considérée d'application directe par le Gouvernement, mais pas sur APLEG. À l'inverse, une loi pour laquelle seul un décret d'application jugé « spontané » aura été pris sera considérée comme d'application directe sur APLEG mais pas par le Gouvernement.

3. L'évolution du taux d'application par mesure relatif aux lois promulguées lors de la dernière session ainsi que lors de l'ensemble de la XIV^{ème} législature témoigne d'un effort soutenu

Les taux d'application des lois ont pu être, cette année, un motif de satisfaction pour certaines commissions permanentes. Le Président Jean-Pierre Raffarin concluait sa communication devant la commission des affaires étrangères en ce sens : « *Pour notre commission, on peut considérer que le Gouvernement sortant a fait correctement son travail d'application* »¹. Cette satisfaction globale semble également ressortir des propos tenus par notre collègue Alain Milon, président de la commission des affaires sociales : « *Au total, les lois de cette session 2015-2016 appelaient 500 mesures réglementaires d'application, ce qui constitue, pour la commission des affaires sociales, un record absolu, toutes législatures confondues. Face à cette masse de décrets et arrêtés à publier à l'approche des échéances électorales du printemps 2017, le Gouvernement a réalisé un effort tout particulier puisqu'au 31 mars dernier, 400 mesures avaient été prises sur 500 attendues, soit un taux de 80 %, supérieur à celui généralement constaté dans les six mois qui suivent une session [...] Cet effort doit bien entendu être salué, compte tenu du nombre considérable de mesures à prendre, mais il faut aussi noter qu'environ 60 textes réglementaires restent en attente sur les lois de 2015-2016* »².

Les taux d'application relatifs à la session précédente ainsi qu'à la XIV^{ème} législature issus de la base APLEG ont, il est vrai, tous deux connu une augmentation de près de 10% par rapport aux taux mentionnés dans le précédent bilan annuel. Le taux d'application au 31 mars 2017 des lois promulguées lors de la session 2015-2016 atteint 71%, soit 9% de plus que le taux de l'année précédente. La différence avec le taux de 78% mentionné dans la contribution écrite du Secrétaire général du Gouvernement s'explique principalement par des différences de méthode de calcul (cf point méthodologique n°2). En effet, une fois recentré sur les seules mesures d'application de nature décrétales et après y avoir réintroduit les « décrets spontanés » pris par le Gouvernement, le taux APLEG avoisine lui aussi 78%. La variation de + 9% constatée sur le taux APLEG reste comparable à l'augmentation de 12% constatée sur la même période pour le taux calculé par le Secrétariat général du Gouvernement.

¹ Communication du 24 mai 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170522/etr.html#toc6>

² Communication du mercredi 21 juin 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170619/soc.html#toc3>

Dispositions ayant fait l'objet d'un texte d'application ou restant à prendre pour les lois promulguées lors de la session 2015-2016

Nombre de textes	Affaires économiques	Affaires étrangères	Affaires sociales	Culture	Amngt territoire	Finances	Lois	Commission spéciale *	TOTAUX
Total, dont	2	1	500	54	89	112	170	3	931
- textes pris	2	-	400	31	29	75	122	3	662
- à prendre	-	1	100	23	60	37	48	-	269
Taux partiel	100%	0%	80%	57%	33%**	67%	72%	100%	71%

(*) Commission spéciale ayant examiné la loi n°2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées dont le suivi de l'application a été confié à la commission des affaires sociales.

(**) Le taux relativement faible pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'explique par un grand nombre de mesures d'application parues après le 31 mars 2017 pour les lois de son ressort promulguées lors de la session 2015-2016, notamment la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Le taux d'application rapporté à l'ensemble de la XIV^{ème} législature connaît lui aussi une augmentation sensible et tend vers 90% pour le présent rapport (89% en tenant compte des textes spontanés, selon les données de la base APLEG). Il est concordant avec les taux de 91% et 92% constatés par le Gouvernement à la fin des mois de mars et avril 2017. Ce taux demeure également cohérent avec le taux d'application de 86% relevé au 31 décembre 2016 pour les lois significatives du quinquennat¹. Ce même taux de référence était, pour rappel, de 80% il y a un an contre seulement 65% il y a deux ans. Pour mémoire, le taux d'application des lois de la XIII^{ème} législature était de 73% à la fin du mois de décembre 2011².

Au premier abord, le décalage entre le taux apprécié sur la législature (actuellement de l'ordre de 90 %) et le taux sensiblement moindre de l'année parlementaire (71 % pour la précédente session) peut surprendre, mais il résulte d'un simple effet de butoir. En effet, le Gouvernement dispose d'un délai de six mois pour publier les décrets d'application, lequel court donc jusqu'au 31 mars de l'année N pour les dernières lois parues jusqu'au 30 septembre de l'année précédente (N-1). Pour peu qu'un décret attendu au plus tard le 31 mars de l'année N sorte seulement le 1^{er} avril, il détériorera le pourcentage de l'année tout en améliorant celui de la législature. Ce constat s'accroît au fur et à mesure que l'on avance dans la législature. En effet, le taux d'application relatif à la législature s'appuie sur des lois de plus en plus anciennes dont l'application est tendanciellement plus aboutie que celle des lois, plus récentes, promulguées au cours de la dernière session de cette même législature en cours.

Obtenu par des méthodes de calcul distinctes (cf point méthodologique n°2) le taux d'application mensuel calculé par le Gouvernement pour l'ensemble de la législature reflète également cette augmentation.

¹Bilan de l'application des lois significatives du quinquennat au 31 décembre 2016 ; <https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-396-notice.html>

² Cf supra.

Courbe des taux mensuels d'application des lois calculés par le Gouvernement du 31 janvier 2015 (date de mise en place de l'indicateur mensuel) au 11 mai 2017

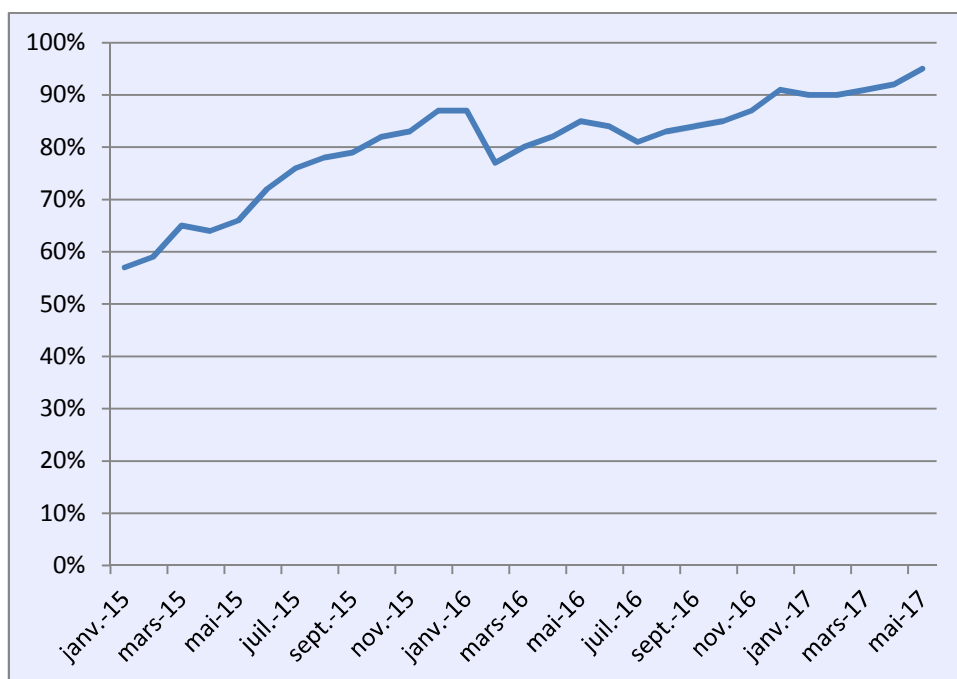


Tableau issu des données communiquées par le Secrétariat général du Gouvernement. La date du 11 mai a été choisie par lui comme point de transition entre les deux quinquennats.

Pour obtenir le taux record de 95% au 11 mai 2017, le **Secrétaire général du Gouvernement indique, au sein de la contribution écrite transmise, les efforts importants effectués lors de ces derniers mois** : « Ce taux exceptionnel représente un effort considérable de la part de l'ensemble des ministères concernés dont les taux d'application respectifs se situent tous entre 92% et 100%. Cette mobilisation sans précédent de tous les ministères et du Conseil d'État, particulièrement dans les derniers mois du quinquennat, s'est concrétisée par la publication de 79 mesures d'application, toutes lois confondues, au mois de mars 2017, 97 au mois d'avril 2017 et 220 mesures dans les dix premiers jours du mois de mai 2017 ».

Cet effort significatif a également été relevé dans la communication de Monsieur Philippe Bas, président de la commission des lois : « pour les lois relevant de la compétence de notre commission, 92 mesures d'application ont été prises aux mois d'avril et mai 2017, soit une moyenne de 46 par mois, contre une moyenne de 7 mesures d'application par mois entre le 26 juin 2012 et le 30 septembre 2016. Le rythme a donc été 6,5 fois plus élevé au cours des deux derniers mois qu'au cours des cinquante-et-un premiers mois du précédent quinquennat. C'est la preuve que lorsque le Gouvernement veut, il peut ! »¹.

La présidente de la commission de la culture, notre collègue Catherine Morin-Desailly, constate le même phénomène : « le gouvernement sortant a mis les bouchées doubles afin de publier, avant le second tour de l'élection présidentielle, les textes réglementaires d'application attendus »² ; étayant ce constat par l'exemple de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) : « si 88

¹ Communication du mardi 20 juin 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170619/lois.html#toc4>

² Communication du mercredi 28 juin 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170626/cult.html#toc4>

articles sur 119 étaient entrés en vigueur dès le lendemain de sa publication, un seul décret était paru fin 2016, sur les 33 annoncés. Au 31 mars 2017, le taux d'application de la loi calculé sur la base des décrets prévus s'établissait donc à 54 %, mais beaucoup de textes ont été publiés depuis »¹.

L'analyse qualitative qui sera portée au sein du prochain bilan annuel par les commissions permanentes sera à même de nous éclairer sur la teneur de ces textes pris en un nombre record sur une courte période de temps.

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

Pour respecter la volonté du législateur et en l'absence de disposition expresse dans les lois concernées, les textes d'application des lois nouvelles doivent être publiés dans des délais raisonnables. **Le délai réglementaire assigné aux ministères pour prendre tous les décrets relatifs à une loi a été fixé à six mois** par une circulaire du 29 février 2008², un document d'information élaboré par les ministères responsables -les rapports dits « de l'article 67 »³- ayant été conçu pour permettre au Parlement de s'assurer du respect de cette obligation.

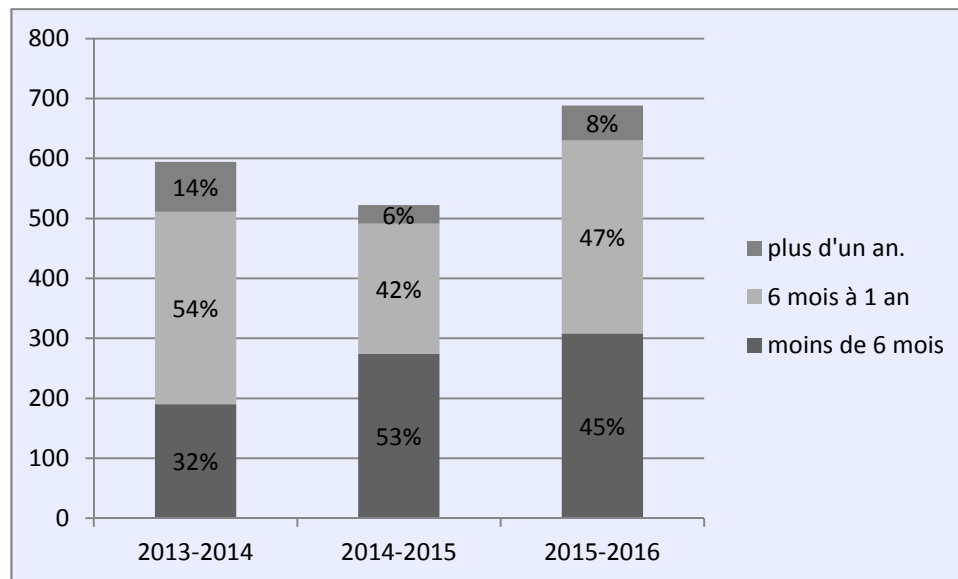
L'analyse des chiffres relatifs à la session précédente montre un léger recul du délai moyen d'adoption des mesures d'application qui doit être pondéré par l'augmentation sensible du nombre de mesures prises. Le délai moyen d'adoption des mesures d'application prises pour les lois promulguées lors de la dernière session est en effet passé de 5 mois et 26 jours à **6 mois et 22 jours**. Ce délai moyen est toutefois constaté pour l'adoption de près de 700 mesures d'application contre 522 comme pour la session 2014-2015. **Le délai moyen d'adoption des mesures d'application pour l'ensemble des lois promulguées lors de la législature reste globalement stable pour s'établir à 9 mois et 26 jours**, contre 9 mois et 12 jours constatés à l'occasion du précédent rapport annuel. **Ces chiffres demeurent néanmoins nettement supérieurs aux six mois assignés par la circulaire du 29 février 2008.**

¹ Ibid.

² Cf supra.

³ Rapports prévus par l'article 67 de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004.

Nombre et délais de parution des mesures d'application prises au 31 mars 2015, 2016 et 2017 pour les lois promulguées lors des 3 dernières sessions



La principale limite de cette statistique est, par nature, de ne tenir compte que du délai de publication des seules mesures qui ont été effectivement prises à la date de son établissement. Une mesure d'application prise dans un délai supérieur au délai moyen viendra, en ce sens, détériorer cet indicateur alors que sa publication améliorera, le cas échéant, le taux d'application de la session ou de la législature. L'augmentation du délai moyen d'adoption peut donc être, en fonction de la période sur laquelle elle est appréciée et dans certaines circonstances, la conséquence de certains actes bénéfiques. Il peut s'agir de la diminution d'un stock ancien de lois inappliquées ou la parution de mesures en attente depuis un certain temps.

Le président de la commission des affaires sociales, notre collègue Alain Milon, constatait en ce sens, à l'occasion de sa communication du 21 juin 2017, des efforts du Gouvernement afin d'adopter certains instruments d'application depuis longtemps en attente : « plus d'une cinquantaine de mesures ont été prises au cours de l'année écoulée pour l'application de lois plus anciennes, antérieures à la session 2015-2016. Des lois dont la mise en œuvre demeurerait largement en souffrance, comme la loi de mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine ou la loi de 2013 sur la biologie médicale, sont devenues applicables en 2016. Et sept ans après la promulgation de la loi HPST, le gouvernement a pris le décret d'application de son article 63 sur le code de déontologie des infirmiers ! »¹.

En tout état de cause, cette année encore, la théorie de la relativité paraît parfois également s'appliquer au temps législatif. Il semble, en effet, se contracter lors de la phase d'examen de certaines lois, sous l'effet de nombreuses utilisations de la procédure accélérée, avant de se dilater lorsque vient le moment de la publication de leurs textes d'application. Cette double temporalité a également été relevée par le président de la commission des affaires économiques, notre collègue Jean-Claude Lenoir : « nous ne pouvons que nous étonner que 9 lois dont l'application est

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170619/soc.html#toc3>

encore étudiée par la commission cette année, promulguées entre 2006 et 2016 après engagement de la procédure accélérée ou après déclaration d'urgence pour les lois antérieures à la révision constitutionnelle de 2008, ne soient encore que partiellement applicables »¹. Le président de la commission des lois, notre collègue Philippe Bas, faisait le même constat : « les délais dans lesquels [les mesures d'application] sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes. Le pouvoir exécutif se plaint quelques fois de la lenteur des travaux parlementaires, force est de reconnaître qu'il lui arrive d'être plus lent que nous ! »².

5. Le taux de présentation des rapports demandés au Gouvernement demeure, comme les années précédentes, un véritable point faible.

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

Il apparaît, comme les années précédentes, que **le taux de retour de ces rapports est le principal point faible de l'action du Gouvernement en matière d'application des lois**. Annonçant un taux de retours des rapports « de l'article 67 » de seulement 48% au 31 mars 2017 pour les lois promulguées lors de la session précédente, le Secrétaire général du Gouvernement admet lui-même que « le Gouvernement doit encore progresser dans ce domaine », tout en précisant que « le délai de six mois n'est alors pas toujours le plus pertinent pour dresser le bilan de l'application de la loi. C'est notamment le cas pour les lois évoquées précédemment (loi ALUR, la loi d'avenir pour l'agriculture, la loi sur la transition énergétique ou encore la loi santé) ».

Le taux global de dépôt des rapports hors « article 67 » calculé sur la base d'une moyenne décennale stagne, lui aussi, cette année encore, autour des 60% (61% constatés entre 2006 et 2016). Ce chiffre reflète bien la multitude de situations dénoncées par les présidents des différentes commissions permanentes. À la commission des affaires économiques, le Président Jean-Claude Lenoir, regrette, par exemple, que « sur les 26 rapports prévus par la loi " Transition énergétique ", seuls 5 ont été remis jusqu'à présent. Sur les rapports manquants, 14 n'ont pas été déposés alors que le délai de remise prévu par la loi a été dépassé, parfois largement »³. Il opère ce même constat pour la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire pour laquelle « aucun des rapports que le Gouvernement devait remettre au Parlement n'a été présenté dans les délais impartis »⁴.

¹ Communication du 6 juin 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170605/eco.html#toc2>

² Communication du mardi 20 juin 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170619/lois.html#toc4>

³ Communication du 6 juin 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170605/eco.html#toc2>

⁴ Ibid.

Cette année encore, la carence dans le dépôt des rapports par le Gouvernement est également déplorée par le président de la commission des affaires étrangères. Sur les trois regrets exprimés par notre collègue Jean-Pierre Raffarin dans sa communication, deux portent sur la non-présentation d'un bilan annuel ou d'un rapport spécifique. Est notamment en cause l'absence de retour du bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours. Devant cette absence, le Président Raffarin explique que « *la commission a ainsi fait son propre bilan des OPEX dans son rapport d'information de juillet 2016. Le Gouvernement a finalement organisé, le 19 octobre dernier, un débat prévu pour être annuel, par ce même article 4, et que la commission réclamait quasiment depuis trois ans* »¹.

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

Session	Rap. périodiques	Rap. uniques*	De l'article 67	TOTAL
2010-2011	39	29	22	90
2011-2012	46	26	44	116
2012-2013	38	26	13	77
2013-2014	33	37	17	87
2014-2015	19	21	17	57
2015-2016	27	15	14	56
TOTAL	202	154	127	483

* Ne sont pris en compte dans cette rubrique que les rapports portant à titre principal sur l'application d'une loi ou d'un article.

L'absence du retour des rapports est particulièrement préjudiciable lorsque le législateur, en application de l'article 37-1 de la Constitution, adopte des dispositions à caractère expérimental. Une telle démarche n'a de sens que s'il existe des moyens effectifs de mesurer les résultats des politiques publiques novatrices mises ponctuellement en place par ce biais.

Ce point a notamment été soulevé par notre collègue Jean-Yves Roux, lors du débat qui a suivi la communication du Président Hervé Maurey à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : « *Identifions la place accrue à [...] accorder [à l'expérimentation et aux tests]. Les études d'impact sont bien souvent trop inégales, les expérimentations proposées jamais mises en œuvre. Or, celles-ci aideraient à assumer ou rectifier les orientations choisies. Dans la loi Montagne², nous avons pérennisé des expérimentations sur la scolarité, la santé ou la présence du loup. Nous aurions tous intérêt à évaluer qualitativement les conditions de mise en œuvre de ces expérimentations. Messieurs Darnaud, Vandierendonck, Collombat et Mercier, dans leur rapport "Laisser respirer les territoires", publié le 29 mars 2017 au nom de la commission des lois, préconisent d'assouplir le recours à l'expérimentation pour définir les modalités d'exercice des compétences. Je soutiens cette méthode novatrice pour mieux légiférer* »³.

¹ Communication du 24 mai 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170522/etr.html#toc6>

² Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

³ Débat suivant la communication du mercredi 28 juin 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170626/devdur.html#toc3>

6. Questions en lien avec le contrôle qualitatif des instruments d'application : le respect de la volonté du législateur par les textes d'application et la réponse aux questions des sénateurs portant sur l'application des lois

- Le respect de la volonté du législateur par les textes d'application

Si l'absence d'une mesure d'application est, par nature, un grief définitif, les mesures d'application prises par le pouvoir exécutif ne sont pas exemptes de sujets d'analyse ou, éventuellement, de critiques. Le taux d'application des lois d'une session donnée ne représente qu'un indicateur certes objectif, mais limité. La lecture de ces chiffres n'est pertinente que si elle est accompagnée de l'analyse qualitative des instruments d'application, telle qu'elle est retracée dans les bilans d'application de chaque commission permanente.

Au titre de ces remarques de fond, **certaines communications des présidents de commissions permanentes soulèvent, cette année encore, le problème du respect de la volonté du législateur par les mesures d'application prises par le pouvoir exécutif.** La présidente de la commission des finances, notre collègue Michèle André, constate, par exemple, que si « *dans l'ensemble, les textes réglementaires attendus sont publiés et sont conformes à leur objet, qui est de préciser les modalités d'application de mesures voulues par le législateur* », néanmoins, le pouvoir réglementaire « *est parfois tenté d'aller au-delà [de sa vocation à préciser les modalités de mise en œuvre des mesures votées par le Parlement] comme notre rapporteur spécial du logement, Philippe Dallier, en a fait l'expérience en 2016, lorsqu'il a pris connaissance d'un projet de décret qui prévoyait des règles de vote au sein du conseil d'administration du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) contraires à l'esprit de l'article 144 de la loi de finances pour 2016* »¹.

Le même constat a pu être partagé par le président Hervé Maurey, dans le cadre du contrat de performance entre l'État et Réseau ferré de France : « *Certes, les décrets ont été pris, mais nous sommes très loin de la volonté du législateur* »².

Le problème des circulaires dont le contenu dépasse ou contredit la lettre de la loi a de nouveau été posé dans les débats en commission consécutifs aux communications de leurs présidents sur l'application des lois³. À ce grief, le Secrétaire général du Gouvernement répondait cependant, lors de son audition du 24 janvier 2017 : « *le contexte change, nous vivons désormais dans une société judiciaire, particulièrement dans les domaines de l'urbanisme, de l'environnement ou des activités commerciales. Aujourd'hui, la moindre circulaire est attaquée, contrairement à ce qui se passait voilà dix ou vingt ans, on ne peut plus, comme cela a pu se faire par le passé, ajouter aux lois voire les contredire par décret. Désormais, hors jurisprudence Jamart⁴ consacrant*

¹ Communication du mercredi 7 juin <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170605/fin.html#toc4>

² Communication du mercredi 28 juin 2017 <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170626/devdur.html#toc3>

³ Voir, notamment, l'intervention de Monsieur le sénateur Jean-Claude Leroy devant la commission du développement durable, le 28 juin 2017. <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170626/devdur.html#toc3>

⁴ Par l'arrêt Jamart, du 7 février 1936, le Conseil d'État consacre l'existence d'un pouvoir réglementaire permettant aux ministres de prendre les mesures nécessaires à l'organisation de leurs services.

le pouvoir réglementaire des ministres pour l'organisation de leurs services, le pouvoir réglementaire ne peut s'exercer par voie de circulaire. Le contrôle du juge est, là encore, extrêmement rigoureux et les associations sont très présentes au contentieux ».

Aussi, devant un taux d'application des lois atteignant 90% pour la XIV^{ème} législature, il est nécessaire de maintenir notre vigilance quant à la publication effective des instruments d'application, mais il devient *a fortiori* primordial de continuer à veiller à la régularité de leurs contenus comme la présidente Michèle André l'illustre à travers un exemple topique : « *Nous n'avons pas toujours les moyens d'être vigilants en amont de la prise des textes réglementaires et nous découvrons parfois que le pouvoir réglementaire est effectivement allé au-delà de ce que le législateur a souhaité, comme en témoigne le décret pris pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 111 de la loi de finances pour 2016 [...] le décret crée une possibilité qui n'existait pas jusqu'ici et dont il n'a jamais été question dans le débat parlementaire* »¹.

- La réponse aux questions des sénateurs sur l'application des lois

Les questions au Gouvernement sont un instrument central du dialogue institutionnel qui se noue entre le Parlement et le Gouvernement autour de l'application des lois. **Il n'existe, en effet, pas de recours proportionnel et circonstancié entre les mains du pouvoir législatif pour pallier l'absence de mise en application des lois qu'il vote, le justiciable disposant seul de deux types de recours devant le juge administratif.** Le premier est un recours de plein contentieux pour obtenir la réparation d'un éventuel préjudice issu de la publication tardive ou de l'absence de publication d'un instrument d'application. Le second consiste à formuler un recours en excès de pouvoir contre une décision implicite ou explicite de rejet d'une demande tendant à obtenir la publication des décrets auprès de l'autorité réglementaire défailante.

La place des questions est donc primordiale pour obtenir des réponses à des interrogations précises portant sur l'application d'un texte. Cette place est d'autant plus importante que les rapports portant sur l'application des lois qui ont vocation à délivrer ces informations ne sont que rarement remis, ou très tardivement. Ainsi, lors de la session précédente, près de 5.5% des 5 340 questions écrites au Gouvernement ont porté sur le seul thème de l'application des lois. Une proportion quasi-identique des 274 questions orales posées au cours de la même période portaient notamment sur la mise en application d'une loi.

Constatés de manière globale, le faible volume des réponses, comme le retard dans les réponses aux questions écrites ont également un impact sur les questions portant spécifiquement sur l'application des lois. Sur les 299 réponses apportées à des questions écrites relatives à l'application des lois sur une période allant du 1^{er} octobre 2015 au 30 avril 2017, seules 47 réponses sont intervenues dans le délai réglementaire de 2 mois et 21 dans un délai de 3 mois. 192 questions n'ont obtenu une réponse qu'au-delà de 4 mois, dont 92 au-delà de 6 mois. J'invite donc le nouveau Gouvernement à prendre acte de cette situation afin d'élaborer des pistes d'amélioration.

¹Communication du mercredi 7 juin <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170605/fin.html#toc4>

LES BILANS DES COMMISSIONS PERMANENTES

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	27
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES	149
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	171
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	253
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	291
COMMISSION DES FINANCES	385
COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	465

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	31
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	33
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	33
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES	33
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	35
C. LES LOIS NON APPLICABLES.....	36
II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE	36
III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	37
IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION	38
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67	38
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT	39
DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	53
I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE	53
A. LOI N° 2014-1170 DU 13 OCTOBRE 2014 D'AVENIR POUR L'AGRICULTURE, L'ALIMENTATION ET LA FORÊT	53
B. LOI N° 2011-1843 DU 8 DÉCEMBRE 2011 RELATIVE AUX CERTIFICATS D'OBTENTION VÉGÉTALE	60
C. LOI N° 2010-874 DU 27 JUILLET 2010 DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE.....	61
D. LOI N° 2008-595 DU 25 JUIN 2008 RELATIVE AUX ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS	65
II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT	66
A. LOI N° 2016-719 DU 1ER JUIN 2016 HABILITANT LE GOUVERNEMENT À ADOPTER DES MESURES RELEVANT DU DOMAINE DE LA LOI POUR SIMPLIFIER ET RATIONALISER L'ORGANISATION DE LA COLLECTE DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION ET LA DISTRIBUTION DES EMPLOIS DE CETTE PARTICIPATION	66

B. LOI N° 2014-366 DU 24 MARS 2014 POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UN URBANISME RÉNOVÉ		67
1. <i>Les mesures d'application prises</i>		68
a) S'agissant des titres I à III relatifs au logement		68
b) S'agissant du titre IV relatif à l'urbanisme		71
2. <i>28 mesures d'application restent à prendre</i>		73
3. <i>Peu de rapports effectivement remis</i>		74
C. LOI N° 2014-173 DU 21 FÉVRIER 2014 DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA COHÉSION URBAINE		76
D. LES AUTRES LOIS		76
III. POSTE ET TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION		77
A. LOI N° 2015-136 DU 9 FÉVRIER 2015 RELATIVE À LA SOBRIÉTÉ, À LA TRANSPARENCE, À L'INFORMATION ET À LA CONCERTATION EN MATIÈRE D'EXPOSITION AUX ONDES ÉLECTROMAGNÉTIQUES		77
1. <i>Huit mesures d'application ont été adoptées</i>		78
a) Trois mesures étaient déjà en vigueur ou sont devenues superfétatoires		78
(1) La définition des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques et leur contrôle.....		78
(2) L'application de l'objectif de sobriété en ce qui concerne les établissements accueillant les personnes vulnérables et modalités de rationalisation et de mutualisation des installations lors du déploiement de nouvelles technologies		79
b) Cinq mesures ont été adoptées à la suite de la promulgation de la loi.....		80
(1) La transmission des dossiers établissant l'état des lieux des installations radioélectriques soumises à avis ou à accord de l'Agence nationale des fréquences		80
(2) L'instance de concertation départementale dans le cadre d'un projet d'installation ou de modification d'une antenne		81
(3) L'information et consultation des habitants en cas de nouvelle installation radioélectrique ou de modification substantielle d'une installation existante		81
(4) Le comité national de dialogue de l'ANFR relatif aux niveaux d'exposition du public aux champs électromagnétiques		82
2. <i>Deux mesures d'application restent à prendre</i>		83
3. <i>Une mise en œuvre inégale des actions prévues par la loi</i>		84
a) Actions mises en œuvre		84
(1) La mise à disposition des communes d'une carte à l'échelle communale des antennes relais existantes.....		84
(2) La mission de veille et de vigilance de l'ANSES en matière de radiofréquences		85
(3) L'adoption de lignes directrices en vue d'harmoniser la présentation des résultats issus des simulations de l'exposition générée par l'implantation d'une installation radioélectrique par l'ANFR.....		85
b) Actions restant à mettre en œuvre.....		86
(1) Le recensement national des points atypiques		86
(2) La mise en place d'une politique de sensibilisation et d'information concernant l'usage des terminaux mobiles		86
4. <i>Une loi modifiée à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur</i>		87
B. LOI N° 2010-123 DU 9 FÉVRIER 2010 RELATIVE À L'ENTREPRISE PUBLIQUE LA POSTE ET AUX ACTIVITÉS POSTALES		88
1. <i>Extension du dispositif de participation des salariés aux résultats de l'entreprise à La Poste</i>		88
2. <i>Exemption de contribution au fonds de compensation du service universel postal</i>		88

IV. ÉNERGIE	89
A. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.....	89
B. LOI N° 2013-312 DU 15 AVRIL 2013 VISANT À PRÉPARER LA TRANSITION VERS UN SYSTÈME ÉNERGÉTIQUE SOBRE ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS SUR LA TARIFICATION DE L'EAU ET SUR LES ÉOLIENNES	102
C. LOI N° 2010-1488 DU 7 DÉCEMBRE 2010 PORTANT NOUVELLE ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ	102
V. PME, COMMERCE ET ARTISANAT	103
A. LOI N° 2016-298 DU 14 MARS 2016 RELATIVE AUX RÉSEAUX DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE ET DES CHAMBRES DE MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT	103
B. LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 RELATIVE À LA CROISSANCE, À L'ACTIVITÉ ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES	105
1. <i>Dispositions relatives aux communications électroniques</i>	105
a) Adoption d'ordonnances par le Gouvernement.....	105
b) Statut de zone fibrée.....	105
c) Équipement des immeubles en fibre optique.....	106
d) Rapport de l'ARCEP sur l'effort d'investissement des opérateurs mobiles	108
e) Délégation de pouvoirs au président de l'ARCEP	108
f) Adoption par l'ARCEP de lignes directrices relatives à la tarification des réseaux d'initiative publique	109
g) Couverture mobile du territoire	111
(1) L'article 129 fixe un terme aux précédents programmes et prévoit l'identification de nouvelles zones blanches.	112
(2) Il prévoit également la signature d'une convention afin d'étendre le programme au-delà des centres-bourgs dans le cadre du dispositif dit « France Mobile ».	115
(3) Il entend, enfin, renforcer l'information du public relative à la couverture du territoire, à travers la publication de nouvelles cartes.	119
2. <i>Dispositions relatives à certaines activités sur Internet</i>	120
a) Réglementation de la publicité sur internet.....	120
b) Transparence et loyauté des sites de place de marché et de l'économie collaborative.....	122
C. LOI N° 2014-856 DU 31 JUILLET 2014 RELATIVE À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE	123
D. LOI N° 2014-626 DU 18 JUIN 2014 RELATIVE À L'ARTISANAT, AU COMMERCE ET AUX TRÈS PETITES ENTREPRISES	125
E. LOI N° 2014-344 DU 17 MARS 2014 RELATIVE À LA CONSOMMATION.....	126
1. <i>Sur le volet télécommunications</i>	130
a) Obligations d'information imposées aux sites comparateurs en ligne.....	130
b) Protection du consommateur contre le recours abusif aux numéros de téléphone dits « surtaxés »	132
(1) La consécration législative du dispositif « 33700 ».....	132
(2) La mise en place de l'annuaire inversé	132
(3) L'option gratuite permettant de bloquer les communications à destination des numéros « surtaxés »	135

F. LOI N° 2010-737 DU 1 ^{ER} JUILLET 2010 PORTANT RÉFORME DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION.....	136
VI. TOURISME	136
A. LOI N° 2009-888 DU 22 JUILLET 2009 DE DÉVELOPPEMENT ET DE MODERNISATION DES SERVICES TOURISTIQUES	136
VII. OUTRE-MER	137
A. LOI N° 2012-1270 DU 20 NOVEMBRE 2012 RELATIVE À LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE OUTRE-MER ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER	137
EXAMEN EN COMMISSION.....	139

INTRODUCTION

Le rapport établi cette année par la commission des affaires économiques sur les lois dont elle assure le suivi prend en compte vingt-sept lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2016. Exception faite de certains textes anciens dont l'étude n'est plus jugée pertinente, le bilan mesure l'application de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire jusqu'à celle de la loi du 1^{er} juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation. Plusieurs projets de loi de ratification d'ordonnances récemment adoptés au cours de la session 2016-2017 n'entreront dans le champ d'étude qu'à compter du prochain bilan ; il en va de même pour la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, promulguée au mois de mars dernier.

Comme les années précédentes, afin d'apprécier l'objectif du Premier ministre énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, le calendrier établi cette année pour l'élaboration du rapport permet l'étude des mesures réglementaires prises dans un délai de six mois suivant la promulgation des textes. Les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2017 entrent ainsi dans le champ d'étude de notre bilan.

Cet exercice est aussi primordial que délicat. Si les taux d'application doivent être mesurés, ceux-ci ne constituent que des indicateurs qui ne sauraient traduire fidèlement la mise en œuvre effective des lois. Le bilan sectoriel détaillé présenté en deuxième partie procède à une étude fouillée de l'application de toutes les lois que la commission suit et permet une analyse qualitative des textes réglementaires pris au cours de l'année écoulée au regard des attentes formulées par le législateur.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Sur les vingt-sept lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2017, **douze sont totalement applicables**. À noter que les deux lois entrant pour la première fois dans le champ d'étude de la commission sont pleinement applicables :

- **loi n° 2016-719 du 1^{er} juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation**, texte d'application directe qui a été suivi par l'adoption par le Gouvernement de deux ordonnances dans le délai imparti et du dépôt sur le bureau du Sénat des projets de loi de ratification respectifs ;

- **loi n° 2016-298 du 14 mars 2016 relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat**, qui renvoyait pour sa mise en application à la prise de deux mesures réglementaires, lesquelles sont intervenues moins d'un an après la promulgation de la loi.

Parmi les douze lois totalement applicables, **huit étaient déjà mentionnées comme totalement applicables dans le dernier bilan annuel** de l'application des lois. L'étude de ces lois s'avère pertinente cette année encore puisque des rapports, qui ne sont pas des mesures réglementaires intervenant dans le calcul du taux d'application, n'ont toujours pas été remis au Parlement :

- **loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**, votée selon la procédure accélérée : en application de l'article 1^{er}, le Gouvernement aurait dû remettre au Parlement, dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, un rapport sur les caractéristiques que pourrait revêtir un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière fondé sur des indicateurs concrets et adossé à l'évolution de l'indice de la construction ;

- **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**, votée selon la procédure accélérée : aucun rapport annuel, demandé à l'article 4 par le législateur sur l'évolution des techniques d'exploration et d'exploitation et la

connaissance du sous-sol français, européen et international en matière d'hydrocarbures liquides ou gazeux, sur les conditions de mise en œuvre d'expérimentations réalisées à seules fins de recherche scientifique sous contrôle public, sur les travaux de la Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation créée par l'article 2, sur la conformité du cadre législatif et réglementaire à la Charte de l'environnement de 2004 dans le domaine minier et sur les adaptations législatives ou réglementaires envisagées au regard des éléments communiqués dans ce rapport, n'a été remis au Parlement ;

- **loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation** : le rapport au Parlement sur l'application et l'évaluation des articles 1^{er} à 4 de la loi est toujours attendu ;

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

- **loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés**, votée selon la procédure accélérée : un rapport étudiant les solutions les plus adéquates pour permettre un accès aussi simple que possible aux appels publics à la concurrence pour les entreprises candidates est, encore à ce jour, attendu par le législateur ;

Les rapports encore attendus par le législateur dans le bilan annuel au 31 mars 2015 pour l'application des articles 3 et 23 de la **loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer**, votée selon la procédure accélérée, ne sont plus considérés comme devant être remis. En effet, en raison de la fréquence prévisionnelle de ces dépôts (semestriels et annuels) et du fait que ces rapports n'émanent pas du Gouvernement, la commission des affaires économiques a décidé de ne plus les prendre en compte.

Deux lois déjà étudiées dans de précédents bilans d'application, toutes votées selon la procédure accélérée, sont pour la première fois considérées comme totalement applicables :

- **loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine** pour laquelle la dernière mesure réglementaire attendue a été prise ;

- **loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la**

tarification de l'eau et sur les éoliennes, pour laquelle l'arrêté encore attendu est paru.

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

Sur les vingt-sept lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2017, **quinze sont partiellement applicables** :

- la **loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte**, applicable à hauteur de 88 % ;

- la **loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**, qui affiche un taux d'application de 90 % ;

- la **loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques**, dont le taux d'application atteint 75 % au terme de la période d'étude de ce bilan ;

- la **loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt**, applicable à hauteur de 86 % ;

- la **loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire**, dont 95 % des dispositions sont désormais applicables ;

- la **loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises**, dont le taux d'application s'établit à 70 % ;

- la **loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové**, dont le taux d'application atteint en 2017 86 % ;

- la **loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation**, dont 95 % des dispositions sont applicables ;

- la **loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale**, dont le taux d'application s'établit toujours à 12 % ;

- la **loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité**, applicable à 95 % ;

- la **loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche**, dont 87 % des dispositions sont applicables ;

- la **loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services**, applicable à 96 % ;

- la **loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation**, qui présente un taux d'application de 89 % ;

- la **loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales**, applicable à hauteur de 82 % ;

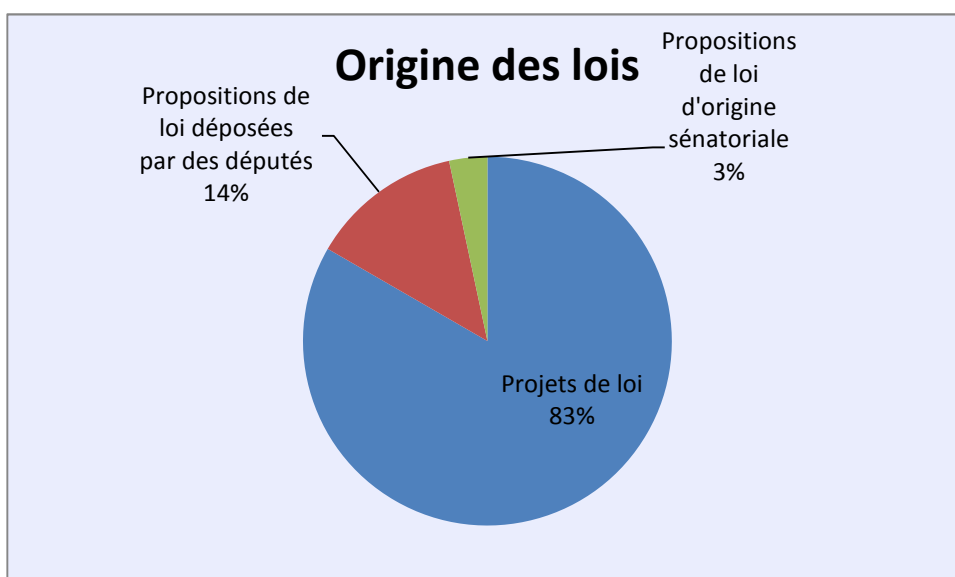
- la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, dont 50 % des dispositions sont applicables ;

Les taux d'application de ces lois partiellement applicables varient donc de 12 % à 96 %. Une grande majorité des lois partiellement applicables prises en compte dans le bilan de la commission au 31 mars 2017 affichent un taux d'application supérieur à 80 %. Pour autant, on ne doit pas en déduire une bonne applicabilité de ces lois et regretter *a contrario* que d'autres soient statistiquement très faiblement applicables. En effet, comme indiqué dans le bilan sectoriel, ces taux ne constituent en définitive que des indicateurs qui ne sauraient traduire fidèlement la mise en œuvre effective des lois et ne permettent en aucun cas de procéder à une évaluation de leur application, qui ne peut être véritablement pertinente que lorsqu'elle est qualitative.

C. LES LOIS NON APPLICABLES

Comme en 2016 et en 2015, aucune loi dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques est totalement inapplicable.

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



Sur les vingt-sept lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2017, cinq seulement sont issues de propositions de loi, parmi lesquelles une seule déposée par des sénateurs. En termes statistiques, cela signifie que seulement 20 % des textes issus de propositions de loi sont d'origine

sénatoriale et qu'à **peine 4 % des lois dont l'application est suivie cette année par la commission émanent de textes présentés par des sénateurs.**

Ce tableau assez peu satisfaisant étant brossé, il convient cependant de rappeler que quelques lois promulguées au cours de la dernière décennie et issues de propositions sénatoriales ont été retirées du stock des lois suivies par la commission des affaires économiques en raison de leur totale applicabilité.

La seule loi d'origine sénatoriale prise en compte dans le bilan cette année est la **loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale**. Si le taux d'application de cette loi votée selon la procédure accélérée, actuellement de 12 %, paraît extrêmement faible plus de cinq ans après sa promulgation, une seule de ses dispositions essentielles est inapplicable. L'article L. 623-24-3 du code rural et de la pêche maritime, introduit par l'article 16, prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe la rémunération de l'obteneur, faute d'accord interprofessionnel définissant celle-ci pour l'utilisation par les agriculteurs de semences de ferme. Le Gouvernement n'ayant toujours pas pris ce décret et ne prévoyant pas de le faire, l'obteneur ne dispose d'aucune solution en cas de désaccord avec les utilisateurs de semences de ferme.

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

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

Le recours à la procédure accélérée pour l'examen des textes envoyés à la commission des affaires économiques a été systématique pour les deux nouvelles lois entrant dans le champ d'étude cette année. Sur les vingt-sept lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques dans le cadre du bilan annuel au 31 mars 2017, **dix-sept ont été votées selon la procédure accélérée ou après déclaration d'urgence pour les lois antérieures à la révision constitutionnelle de 2008**. Parmi ces dix-sept lois, neuf ne sont encore que partiellement applicables, alors qu'elles ont été pour certaines d'entre elles promulguées il y a déjà plusieurs années.

IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION

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

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ». L'article précise que « ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Sur les vingt-six lois promulguées postérieurement à la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire dont l'application, indirecte, est suivie cette année par la commission des affaires économiques, **deux ont fait l'objet de la remise d'un rapport en application de l'article 67 de ladite loi depuis le bilan établi en 2016 :**

- le rapport sur la mise en application de la **loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**, remis avec un retard de cinq mois ;

- le rapport portant sur la mise en application de **loi n° 2016-298 du 14 mars 2016 relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat**, déposé trois mois après le délai normalement fixé.

Au final, **ce sont à peine 51 % des rapports attendus par le Parlement en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui ont été établis par le Gouvernement.**

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

	<p>Rapports remis au Parlement entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 mars 2017 pour les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016 ou remis entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2017 pour les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2015</p>	<p>Rapports dont la remise au Parlement est toujours attendue</p>
<p>Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur le statut des colonnes montantes dans les immeubles d'habitation, remis en avril 2017. • Rapport évaluant l'opportunité de réserver, sur les autoroutes et les routes nationales comportant deux chaussées de trois voies séparées par un terre-plein central et traversant ou menant vers une métropole, une voie aux transports en commun, aux taxis, à l'auto-partage, aux véhicules à très faibles émissions et au covoiturage. • Rapport sur les expérimentations en matière d'affichage de la durée de vie des produits afin de favoriser l'allongement de la durée d'usage des produits manufacturés grâce à l'information des consommateurs, remis en avril 2017. • Rapport sur l'impact d'une extension éventuelle à la maroquinerie de la filière à responsabilité élargie des textiles • Rapport indiquant quelles mesures spécifiques d'accompagnement le Gouvernement entend développer en faveur de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, afin de permettre à ces trois collectivités territoriales d'appliquer les principaux dispositifs de la présente loi, remis en décembre 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur l'atteinte des objectifs de la politique énergétique définis au I de l'article L. 100-4 dans les six mois précédant l'échéance d'une période de la programmation pluriannuelle de l'énergie <p>Rapport prévu par l'article 1^{er}.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport remis tous les cinq ans détaillant la stratégie nationale à l'échéance 2050 pour mobiliser les investissements en faveur de la maîtrise de l'énergie dans le parc national de bâtiments publics ou privés, à usage résidentiel ou tertiaire <p>Rapport prévu par l'article 4.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport annuel d'activité du centre scientifique et technique du bâtiment <p>Rapport prévu à l'article 9, remis au Gouvernement et déposé sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui en saisissent l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les moyens de substituer une aide globale à l'ensemble des aides fiscales attachées à l'installation de certains produits de la construction <p>Rapport prévu à l'article 14, remis au plus tard six mois après la publication du décret mentionné à l'article L. 111-10 du code de la construction et de</p>

		<p>l'habitation.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport d'évaluation concernant la mise en place d'un mécanisme financier visant à inciter, via un bonus, les propriétaires dont le bien atteint des objectifs de performance énergétique supérieurs à un référentiel d'économie d'énergie minimale à déterminer, et à pénaliser, via un malus, ceux dont le bien présente des performances énergétiques inférieures à ce référentiel <p>Rapport prévu à l'article 14, à remettre au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport faisant état : <p>1° De l'ensemble des financements permettant l'attribution de subventions pour la rénovation énergétique des logements occupés par des ménages aux revenus modestes ;</p> <p>2° De l'opportunité de leur regroupement au sein d'un fonds spécial concourant à la lutte contre la précarité énergétique ;</p> <p>3° Des modalités d'instauration d'un tel fonds</p> <p>Rapport prévu par l'article 19 qui devait être remis au plus tard le 17 février 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur l'opportunité d'aides fiscales à l'installation de filtres à particules sur l'installation de chauffage au bois pour particuliers <p>Rapport prévu par l'article 21 à remettre au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport établissant un bilan chiffré des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote dans le secteur des transports, ventilé par source d'émission <p>Le rapport, prévu par l'article 57, doit être remis au plus tard le 17 août 2016.</p>
--	--	---

	<ul style="list-style-type: none">• Stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire, qui doit être soumise au Parlement tous les cinq ans <p>Rapport prévu par l'article 69.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport étudiant les avantages et les inconvénients du développement d'installations de broyeurs d'évier de déchets ménagers organiques <p>Le rapport, prévu par l'article 70, doit être remis au plus tard au 1^{er} janvier 2017.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur la possibilité de convertir une partie des aides ou des allocations publiques versées sous forme monétaire aux personnes physiques en valeur d'usage <p>Le rapport, prévu par l'article 70, doit être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur l'opportunité de l'extension de la durée de garantie légale de conformité de deux à cinq ans, voire à dix ans, pour certaines catégories ciblées de produits <p>Le rapport, prévu par l'article 70, doit être remis au plus tard le 1^{er} janvier 2017.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur l'impact économique et environnemental de la mise en œuvre de l'interdiction de la mise à disposition des sacs en matières plastiques à usage unique et de la production, la distribution, la vente, la mise à disposition et l'utilisation d'emballages ou de sacs fabriqués, en tout ou partie, à partir de plastique oxo-fragmentable <p>Le rapport, prévu par l'article 75, doit être remis au plus tard le 1^{er} janvier 2018.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur le principe de réversibilité du stockage, en vue d'assurer le réemploi, le recyclage ou la valorisation des déchets enfouis dans les
--	--

		<p>installations de stockage de déchets</p> <p>Le rapport, prévu par l'article 100, doit être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport identifiant les produits qui, ne faisant pas l'objet d'un dispositif de responsabilité élargie du producteur, ont un potentiel de réemploi et de recyclage insuffisamment développé et sont susceptibles de concerner des activités de l'économie sociale et solidaire <p>Le rapport, prévu par l'article 101, doit être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport définissant un plan de développement du stockage des énergies renouvelables par hydrogène décarboné. <p>Le rapport, prévu par l'article 121, doit être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur les modalités d'intégration, dans les critères de risques au titre d'un environnement physique agressif mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail, des rayonnements ionisants subis, le cas échéant, par les travailleurs du secteur nucléaire <p>Le rapport, prévu par l'article 125, doit être remis au plus tard le 17 février 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur la mise en œuvre d'un scénario de tests de résistance réguliers représentatifs des risques associés au changement climatique <p>Le rapport, prévu par l'article 173, doit être remis avant le 31 décembre 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport d'évaluation de l'expérimentation du chèque énergie dans certains territoires <p>Le rapport, prévu par l'article 201, doit être remis dans un délai</p>
--	--	---

		de trois mois avant le terme de l'expérimentation.
Loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur l'électrohypersensibilité <p>Rapport prévu par l'article 8 qui devait être remis au Parlement le 9 février 2016 au plus tard.</p>
Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les règles applicables aux exportations et aux importations de bois et de produits fabriqués en bois, précisant notamment les conditions phytosanitaires dans lesquelles elles se déroulent, évaluant les dispositifs de surveillance et de contrôle les concernant et indiquant des mesures à prendre afin de les renforcer, remis en mai 2016. 	-
Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport pour déterminer si la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération pourrait être modifiée pour créer des unions d'entreprises de l'économie sociale et solidaire qui constitueraient un nouvel instrument de coopération entre les différentes familles de l'économie sociale et solidaire <p>Ce rapport, prévu par l'article 26, devait être remis au Parlement avant le 31 décembre 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport concernant l'accès aux responsabilités des jeunes navigants dans les coopératives maritimes <p>Ce rapport, prévu par l'article 49, devait être remis au Parlement avant le 1^{er} septembre 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport portant sur l'intérêt de modifier les règles applicables aux administrateurs d'une mutuelle, union ou fédération, afin de renforcer leurs droits et de faciliter l'accomplissement de leurs missions <p>Ce rapport, prévu par l'article</p>

		<p>52, devait être remis au Parlement dans les douze mois suivant la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport portant sur les conditions d'introduction, dans le code des assurances, de dispositions similaires à celles figurant à l'article L. 114-24 du code de la mutualité, relatives aux droits et obligations des administrateurs des sociétés d'assurance mutuelles, salariés du secteur privé ou agents du secteur public <p>Ce rapport, prévu par l'article 58, devait être remis au Parlement avant le 15 juillet 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur l'évaluation des dispositifs de congés existants pour favoriser le bénévolat associatif et sur la création d'un congé d'engagement pour l'exercice de responsabilités associatives bénévoles <p>Ce rapport, prévu par l'article 67, devait être remis au Parlement dans les six mois suivant la promulgation de la loi et après une concertation avec les partenaires sociaux.</p>
<p>Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur l'établissement d'un statut unique de l'entreprise individuelle, précisant les conditions dans lesquelles les statuts juridiques actuels, notamment de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée et de l'entreprise individuelle, peuvent être simplifiés en vue de parvenir à un statut juridique unique <p>Ce rapport, prévu par l'article 32 de la loi, devait être remis au Gouvernement et au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.</p>

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové	-	<ul style="list-style-type: none">• Rapport sur l'opportunité de réviser le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains Ce rapport, prévu par l'article 2 de la loi, devait être remis au Parlement dans les six mois suivant la promulgation de la loi (24 septembre 2014).• Rapport sur la possibilité de sanctuariser les dépôts de garantie par la création d'un dispositif permettant que la garantie locative soit déposée sur un compte ouvert auprès d'une institution financière, au nom du locataire et déblocable d'un commun accord entre le locataire et le bailleur Ce rapport est prévu par l'article 7.• Rapport d'évaluation de la garantie universelle des loyers Ce rapport, prévu par l'article 23, est remis au Parlement dans un délai de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2016.• Rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement Ce rapport, prévu par l'article 32, devait être transmis par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2014.• Rapport bisannuel de suivi et d'évaluation du dispositif expérimental visant à assurer la protection et la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires Ce premier rapport bisannuel, prévu par l'article 51, devait être déposé au Parlement dans un
--	---	---

		<p>délai de dix-huit mois après la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire <p>Ce rapport, prévu par l'article 134, devait être remis au Parlement au plus tard le 1^{er} janvier 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'un permis de diviser (qui serait délivré lors de toute division par lots et mise en copropriété d'un immeuble comprenant au moins cinq locaux à usage d'habitation) <p>Ce rapport, prévu par l'article 175, devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p>
<p>Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport évaluant les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et proposant les adaptations nécessaires <p>Ce rapport, prévu par l'article 2 de la loi, est remis au Parlement trente mois au plus tard après la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport étudiant les possibilités d'une modulation de l'éco-participation en fonction de la durée de la garantie commerciale des produits, de la disponibilité des pièces détachées et du prix raisonnable de ces dernières <p>Ce rapport, prévu par l'article 8 de la loi, devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur l'obsolescence programmée, sa définition juridique et ses enjeux économiques

		<p>Ce rapport, prévu par l'article 8 de la loi, devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur la situation et les enjeux en matière de protection des consommateurs <p>Ce rapport, prévu par l'article 8 de la loi, est remis annuellement au Parlement.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur l'état des lieux et les perspectives de l'économie circulaire en France <p>Ce rapport, prévu par l'article 16 de la loi, devait être remis au Parlement avant le 1^{er} janvier 2015.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport présentant et évaluant les conditions de mise en œuvre, la pertinence et l'impact de la réduction de la durée des mesures de traitement des situations de surendettement et des autres mesures prises en matière de prévention et de traitement du surendettement. <p>Ce rapport, prévu par l'article 43, est remis au Parlement au plus tard cinq ans après la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport relatif au micro-crédit <p>Ce rapport, prévu par l'article 55 de la loi, devait être remis au Parlement avant le 1^{er} juillet 2014.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur les conséquences de la fin de l'application du règlement (CE) n° 1400/2002 de la Commission, du 31 juillet 2002, concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées dans le secteur automobile <p>Ce rapport, prévu par l'article 160 de la loi, devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de</p>
--	--	--

		la loi.
<p>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine</p>	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport annuel élaboré par l'Observatoire national de la politique de la ville sur l'évolution des quartiers prioritaires de la politique de la ville. <p>Ce rapport, prévu par l'article 1^{er}, est remis au Gouvernement et au Parlement. Il est rendu public.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur la possibilité de création d'une fondation destinée à mobiliser, au bénéfice des quartiers prioritaires, des financements permettant l'accompagnement d'actions et de projets présentés par leurs habitants en faveur de la cohésion sociale et dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité <p>Ce rapport, prévu par l'article 9 de la loi, devait être remis au Parlement au plus tard six mois après la promulgation de la loi (21 août 2014).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les modalités de mise en œuvre de mesures permettant la création d'emplois et d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que sur les conditions de renforcement des emplois d'avenir dans ces territoires <p>Ce rapport, prévu par l'article 28 de la loi, devait être remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi (21 août 2014).</p>
<p>Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social</p>	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les caractéristiques que pourrait revêtir un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière fondé sur des indicateurs concrets et adossé à l'évolution de l'indice de la construction <p>Ce rapport, prévu par</p>

		l'article 1 ^{er} , devait être remis dans les douze mois suivant la promulgation de la loi.
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	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport au Parlement sur l'évolution des techniques d'exploration et d'exploitation et la connaissance du sous-sol français, européen et international en matière d'hydrocarbures liquides ou gazeux, sur les conditions de mise en œuvre d'expérimentations réalisées à seules fins de recherche scientifique sous contrôle public, sur les travaux de la Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation créée par l'article 2, sur la conformité du cadre législatif et réglementaire à la Charte de l'environnement de 2004 dans le domaine minier et sur les adaptations législatives ou réglementaires envisagées au regard des éléments communiqués dans ce rapport. <p>Ce rapport, prévu par l'article 4 de la loi, devrait être remis chaque année.</p>
Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport au Parlement sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique <p>Ce rapport, prévu par l'article 1^{er}, devait être remis une première fois au Parlement avant le 31 décembre 2015, puis tous les 5 ans.</p>
Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les conditions et modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en réponse à des circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole <p>Ce rapport, prévu par l'article 27, devait être remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'analyse sur les

		<p>modes de financement alternatifs de la protection sociale agricole, notamment par voie fiscale</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 38, devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur l'état des biens de section, identifiant les obstacles à leur gestion durable et proposant des solutions qui pourront faire l'objet d'un projet ou d'une proposition de loi <p>Ce rapport, prévu par l'article 58, devait être remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport présentant le bilan de la mise en œuvre du compte épargne d'assurance pour la forêt <p>Ce rapport, prévu par l'article 68, devait être remis au Parlement dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi.</p>
<p>Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport dressant un bilan précis de la mise en œuvre et de l'impact du nouveau régime de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région et du fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région entre 2011 et 2013. Ce rapport propose, le cas échéant, les adaptations et évolutions du mode de financement des chambres de commerce et d'industrie de région qui s'avèreraient opportunes au vu de ce bilan. <p>Ce rapport, prévu par l'article 9, devait être remis au Parlement avant le 1^{er} janvier 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bilan de l'organisation des marchés d'intérêt national, portant en particulier sur la mise en œuvre et l'efficacité des

		<p>périmètres de référence au regard des objectifs poursuivis, présenté au Parlement par l'autorité administrative compétente afin de déterminer s'il y a lieu, ou non, de maintenir ce dispositif ou de le faire évoluer à compter du 1^{er} janvier 2013. L'élaboration de ce bilan associe notamment les établissements publics et les organisations interprofessionnelles concernés.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 20, devait être remis au Parlement au plus tard le 31 décembre 2012.</p>
<p>Loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation</p>	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'activité annuel de l'Institut national de la consommation <p>Ce rapport, prévu par l'article 62, n'a jamais été remis au Parlement.</p>
<p>Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation</p>	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur l'application et sur l'évaluation des dispositions de cette loi à l'issue d'un délai de cinq ans ainsi que sur les actions d'information du public sur la prévention des incendies domestiques et sur la conduite à tenir en cas d'incendie <p>Rapport prévu par l'article 5.</p>
<p>Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques</p>	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les difficultés de mise aux normes rencontrées par les établissements hôteliers <p>Rapport prévu par l'article 11.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport relatif au classement dans l'ensemble des hébergements touristiques marchands <p>Rapport prévu par l'article 14.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur la situation globale de l'offre d'hébergement touristique en France <p>Rapport prévu par l'article 23.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport relatif au régime des chèques-vacances <p>Rapport prévu par l'article 31.</p>

Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés	-	<ul style="list-style-type: none">• Rapport relatif aux possibilités de développement d'un plan de relance de la production de protéines <p>Ce rapport, prévu à l'article 1^{er}, était attendu avant le 31 décembre 2008.</p>
---	---	--

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

I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE

A. LOI N° 2014-1170 DU 13 OCTOBRE 2014 D'AVENIR POUR L'AGRICULTURE, L'ALIMENTATION ET LA FORÊT

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) est le texte majeur de l'actuelle législature en matière d'agriculture. Près de trois ans après avoir été voté, ce texte de 96 articles est en quasi-totalité applicable.

Le **titre préliminaire**, contenant le seul article 1^{er}, était d'application directe, ne nécessitant aucune mesure d'application.

Le **titre I^{er}**, comprenant les articles 2 à 23, consacré à la performance économique et environnementale des filières agricoles et agro-alimentaires, nécessitait plusieurs mesures d'application, qui ont été presque toutes prises.

Les mesures réglementaires relatives à l'adaptation de la gouvernance agricole prévue à l'article 2 ont été adoptées : deux décrets n° 2015-490 du 29 avril 2015 et n° 2015-667 du 10 juin 2016 sont intervenus pour préciser la façon dont les régions sont représentées respectivement au Conseil d'administration de FranceAgrimer et au Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO). Le décret sur le CSO a été de nouveau modifié fin 2015. Un autre décret n° 2015-729 du 24 juin 2015 a été pris en application de l'article 2 pour déterminer la liste des informations devant être transmises à FranceAgrimer par les opérateurs du secteur laitier.

Le décret n° 2014-1173 a été pris dès le 13 octobre 2015, c'est-à-dire le jour même de la publication de la loi, pour définir le statut des GIEE, en application de l'article 3. En revanche, il a fallu attendre avril 2015 et le décret n° 2015-467 du 23 avril 2015 pour préciser les modalités d'intervention des commissions régionales de l'économie agricole et du monde rural sur les demandes de reconnaissance de GIEE. La montée en puissance des GIEE est progressive : on recensait 240 GIEE agréés début 2016, il y en aurait 407 début 2017, d'après le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

Le décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture est venu préciser les modalités de contribution du réseau des chambres d'agriculture à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières, comme le prévoyait l'article 3.

Les mesures d'application de l'article 4 sont intervenues : le décret n° 2015-591 du 1^{er} juin 2015 a précisé les clauses pouvant être incluses dans les baux environnementaux et le décret n° 2015-228 du 27 février 2015 a précisé les délais de saisine du tribunal paritaire des baux ruraux en cas de désaccord entre copreneurs d'un bail rural.

Trois décrets ont été pris pour l'application de l'article 11 relatif aux groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) : le décret n° 2014-1515 du 14 décembre 2014 sur les conditions d'accès de ces GAEC aux aides de la politique agricole commun (PAC), le décret n° 2015-215 du 25 février 2015 sur leurs conditions d'agrément et enfin, le décret n° 2015-216 du 25 février 2015 précisant qu'une absence de réponse vaut refus d'agrément. Un décret sur les modalités de renforcement des GAEC par des apports des partenaires est encore en attente.

En application de l'article 13, le décret n° 2015-665 du 10 juin 2015 a précisé les pouvoirs d'opposition du commissaire du Gouvernement aux délibérations du Haut Conseil de la coopération agricole (HCCA).

En application de l'article 15, le dispositif applicable aux relations commerciales agricoles a été complété : le décret n° 2015-548 du 18 mai 2015 a précisé le statut du médiateur des relations commerciales agricoles et le décret n° 2016-1373 du 12 octobre 2016 a précisé la manière de considérer que des produits différents peuvent être considérés comme relevant de la même production pour l'application du droit de la contractualisation en agriculture.

En application de l'article 17, le décret n° 2015-226 du 26 février 2015 a apporté des précisions sur les modalités d'extension des accords interprofessionnels relatifs à la contractualisation en agriculture.

En application de l'article 19, un décret n° 2015-756 du 24 juin 2015 est intervenu en application de l'article 19 pour organiser la coopération entre employeurs et travailleurs indépendants agricoles sur un même lieu de travail.

En application de l'article 23, un décret n° 2016-1913 du 27 décembre 2016 a été pris après deux ans de concertation pour préciser le cahier des charges applicable aux dispositifs d'authentification unitaire du vin et des boissons spiritueuses sous appellation d'origine, pour lutter contre la fraude.

En outre, toutes les ordonnances prévues à l'article 21 ont été prises par le Gouvernement.

Au final, une seule disposition du titre I^{er} reste à ce jour non applicable : l'article 18 prévoyait la mise à disposition d'espaces d'information gratuits par les radios et télévisions au profit des interprofessions, afin de faire la promotion collective des produits agricoles et alimentaires. Mais le Gouvernement avait annoncé n'avoir aucune

intention de prendre les décrets d'application de cet article, ayant été lors des débats en désaccord avec cette proposition.

Le titre II, comprenant les articles 24 à 38, est consacré à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et au renouvellement des générations en agriculture. Sa mise en application a beaucoup progressé entre la fin 2015 et la fin 2016.

Un décret n° 2015-686 du 17 juin 2015 a été pris en application de l'article 24 pour modifier les conditions de présentation et d'approbation du plan régional de l'agriculture durable (PRAD).

L'ensemble des mesures d'application de l'article 25 relatif à la préservation des terres agricoles ont également été prises :

- Le décret n° 2015-644 du 9 juin 2015 a organisé les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) en métropole, suivi par le décret n° 2015-1488 du 16 novembre 2015 pour les CDPENAF en outre-mer et le décret n° 2016-161 du 17 février 2016 pour la même commission en Corse.

- Le décret n° 2015-779 du 29 juin 2015 a précisé la composition de l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- Enfin, le décret n° 2016-1886 a précisé la définition de la réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée et de l'atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation, cette situation entraînant la nécessité d'un avis conforme des CDPENAF.

Le décret n° 2015-955 du 31 juillet 2015 a été pris pour permettre l'application de l'article 27 afin d'organiser l'enquête préalable à l'aliénation d'un chemin rural pour cause d'utilité publique.

Le décret n° 2016-1190 du 31 août 2016 a été pris en application de l'article 28 pour préciser les modalités de la compensation agricole qui doit désormais être mises en œuvre dans le cadre de projets qui sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole. La compensation agricole avait été introduite dans la loi à l'initiative du Sénat.

Les mesures d'application de l'article 29 consacré aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont-elles aussi été toutes prises :

- Le décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015 a précisé les conditions d'information des SAFER par les notaires et a indiqué les modalités d'adhésion des SAFER à un fonds de péréquation.

- Le décret n° 2015-1018 du 18 août 2015 a précisé les conditions de préemption par les SAFER des droits à paiement.

La réforme des régions a conduit au regroupement des SAFER, entraînant en outre l'adoption de plusieurs décrets précisant le champ d'intervention de leur droit de préemption.

Les mesures d'application de l'article 31, qui concernait l'encouragement de l'installation des jeunes agriculteurs, ont, elles aussi, été toutes prises :

- Le décret n° 2016-78 du 29 janvier 2016 institue un nouveau dispositif d'installation progressive et le décret n° 2016-1141 du 22 août 2016 ainsi que deux arrêtés pris à la même date précisent les aides à l'installation disponibles.

- Le décret n° 2015-972 du 31 juillet 2015 met en place un contrat de couverture sociale pour les jeunes en parcours d'installation.

- le décret n° 2015-777 du 29 juin 2015 précise la durée et le montant de l'aide dont peuvent bénéficier les exploitations employant un salarié ou un stagiaire dans la perspective de lui transmettre l'entreprise ainsi que les conditions dans lesquelles cette aide est remboursée lorsque les engagements ne sont pas tenus ;

- le décret n° 2015-781 du 29 juin 2015 fixe les conditions de participation des chambres d'agriculture à la politique d'installation en agriculture, notamment en matière d'information des candidats à l'installation, de suivi et de tenue du répertoire de l'installation, et de pré-instruction des demandes d'aides.

- Le décret n° 2015-665 du 10 juin 2015 désigne le préfet comme autorité administrative gestionnaire du dispositif d'installation et destinataire des informations sur les cessations d'exploitation.

Les mesures d'application de l'article 32 consacré à la rénovation du contrôle des structures ont aussi été toutes prises : un décret n° 2015-713 du 22 juin 2015 a précisé les modalités d'élaboration et de révision du schéma directeur régional des exploitations agricoles ou encore les modalités de publicité des décisions prises par l'autorité administrative. Des arrêtés du 20 juillet 2015 ont fixé les modes de calcul des équivalences pour l'évaluation des seuils du contrôle des structures, et le modèle d'arrêté préfectoral portant schéma directeur.

Les décrets n° 2015-310 et 2015-311 du 18 mars 2015 rendent aussi pleinement applicable l'article 33 en précisant les modalités de calcul de l'activité minimale d'assujettissement (AMA), qui permet l'affiliation au régime social agricole.

Le décret n° 2015-227 du 27 février 2015 a été pris pour permettre la retraite anticipée pour pénibilité des salariés et non-salariés agricoles des trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, en application de l'article 36.

Le rapport au Parlement étudiant l'opportunité d'affilier au régime social agricole les personnes exerçant des activités d'accueil social à la ferme prévu par l'article 38 a été remis en avril 2016.

Finalement, deux séries de dispositions sont encore en attente de mesures d'applications :

- Les décrets prévus par l'article 35 pour préciser les conditions de tenue du registre des actifs agricoles sont encore en cours d'écriture.

- Le décret prévu par l'article 37 pour définir les nouvelles modalités d'utilisation du titre-emploi-service-agricole (TESA) est encore attendu.

Le titre III, comprenant les articles 39 à 59, et consacré à la politique de l'alimentation et aux mesures en matière sanitaire, dépendait de nombreuses mesures règlementaires pour être réellement applicable.

Des progrès ont été enregistrés dans la mise en œuvre de ces mesures.

Un décret n° 2016-119 a été pris le 5 février 2016 pour permettre l'identification des camélidés et leur enregistrement auprès de l'Institut français du cheval et de l'équitation, comme le prévoyait l'article 41.

L'article 45 est également pleinement applicable, avec le décret n° 2015-189 du 18 février 2015 qui précise les modalités de publication des résultats des contrôles sanitaires et le décret n° 2015-228 du 27 février 2015 qui désigne le préfet de département et le ministre de l'agriculture comme autorités compétentes pour décider des fermetures des établissements de la chaîne alimentaire.

L'application de l'article 46 est également assuré par le décret n° 2015-1902 du 30 décembre 2015 qui précise les conditions d'exécution par les laboratoires départementaux de leurs missions de service public.

L'article 47 est également applicable, depuis la prise du décret n° 2016-1307 du 3 octobre 2016 fixant les compétences adaptées à la réalisation d'actes de médecine vétérinaire par les techniciens sanitaires apicoles.

L'article 48 visait à mieux encadrer l'utilisation des antibiotiques en médecine vétérinaire. Les nombreuses mesures d'application prévues pour l'application de cet article ont été prises :

- Le décret n° 2016-317 du 16 mars 2016 est intervenu pour limiter à un mois la durée de validité des prescriptions des vétérinaires concernant des antibiotiques d'importance critique. Un arrêté du 18 mars 2016 a par ailleurs fixé la liste des antibiotiques d'importance critique.

- Le décret n° 2016-1788 du 19 décembre 2016 a, pour sa part, précisé les modalités de transmission à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) des données sur les

ventes d'antibiotiques à usage vétérinaire, pour permettre le suivi du plan Ecoantibio.

- Le décret n° 2016-1795 du 20 décembre 2016 fixe le régime des conventions devant être passées entre les vétérinaires et les firmes pharmaceutiques et précise les informations qui doivent être transmises au Conseil national de l'ordre des vétérinaires ou au Conseil national de l'ordre des pharmaciens.

- Le décret n° 2017-89 du 26 janvier 2017 a pour sa part défini les modalités d'information du public sur les rémunérations et avantages versés par les entreprises produisant ou commercialisant des médicaments vétérinaires à certains acteurs de la santé animale. Ces dispositions entreront en vigueur au 1^{er} juillet 2017.

- Un décret n° 2016-624 du 18 mai 2016 a été pris pour définir les conditions de qualification des personnes chargées de l'information ou du démarchage dans le secteur du médicament vétérinaire, y compris des aliments médicamenteux pour animaux.

- Enfin, un décret n° 2016-1363 du 12 décembre 2016 précise les règles applicables aux études post-autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires.

L'article 50, qui encourage à l'utilisation d'alternatives aux pesticides, nécessitait des mesures réglementaires d'application qui ont été prises :

- Les décrets n° 2015-228 du 27 février 2015 et n° 2015-791 du 30 juin 2015 ont organisé l'intervention de l'ANSES sur les produits de bio-contrôle.

- Le décret n° 2016-532 du 27 avril 2016 a mis en place une procédure simplifiée d'autorisation des substances naturelles à usage biostimulant.

- Le décret n° 2016-1595 du 24 novembre 2016 a précisé les règles applicables en matière de phytopharmacovigilance.

- Enfin, le décret n° 2015-780 du 29 juin 2015 et le décret n° 2015-890 du 21 juillet 2015 adaptent la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime pour tenir compte des transferts de compétence à l'ANSES, permettant aussi la pleine application des articles 51 et 53. Le décret n° 2015-1184 du 25 septembre 2015 a également organisé les transmissions d'informations à l'ANSES dans le cadre de sa compétence concernant les matières fertilisantes et supports de culture.

En outre, un décret n° 2015-757 du 24 juin 2016 définit les micro-distributeur, dispensés de certiphyto par l'article 53.

Au final, le titre III est désormais intégralement applicable.

Le titre IV, comprenant les articles 60 à 65, consacré à l'enseignement, la recherche et le développement agricole et forestier est en totalité applicable suite à la prise de plusieurs décrets :

- Les décrets n° 2014-1218 et 2014-1219 du 21 octobre 2014 sur le comité consultatif ministériel compétent à l'égard des personnels enseignants et de documentation ;

- Le décret n° 2015-365 du 30 mars 2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'institut agronomique et vétérinaire de France (IAVF), créé par l'article 64 de la loi. En application de ce même article, un arrêté du 24 juillet 2015 a été pris pour habilitier l'École nationale supérieure agronomique de Toulouse (ENSAT) à délivrer les masters « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation ».

- Le décret n° 2015-457 du 21 avril 2015 sur le médiateur de l'enseignement agricole technique et supérieur ;

- Le décret n° 2015-730 du 24 juin 2015 qui définit le statut des groupements d'établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles ;

- Le décret n° 2015-1519 du 23 novembre 2015 sur l'acquisition progressive des diplômes ;

- Le décret n° 2015-1375 du 28 octobre 2015 sur le statut des agents publics contractuels des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole et des établissements d'enseignement supérieur agricole.

Le titre V, qui comprend l'ensemble du volet forestier de la loi d'avenir, comprenant les articles 66 à 82, est lui aussi pour l'essentiel, applicable.

L'article 67, qui comporte à lui seul 110 alinéas, réaménage les missions ainsi que la gouvernance de la politique forestière et institue le fonds stratégique de la forêt et du bois. Les quatre mesures réglementaires prévues par cet article ont été publiées dans trois décrets :

- Le décret n° 2015-666 du 10 juin 2015 relatif au programme national de la forêt et du bois et aux programmes régionaux de la forêt et du bois, d'une part, précise les modalités d'élaboration du programme national et, d'autre part, dresse la liste des documents d'orientation régionaux, départementaux et locaux arrêtés par l'État ou par les collectivités publiques qui ont une incidence sur la forêt et la filière bois et doivent tenir compte du programme régional de la forêt et du bois.

- Le décret n° 2015-228 du 27 février 2015 portant diverses mesures d'application de la loi du 13 octobre 2014 et clarification du droit fixe le montant de l'indemnité annuelle d'occupation par des ouvrages,

infrastructures ou équipements implantés sous terre, en vue d'éviter les atteintes à la propriété foncière forestière

- Le décret n° 2015-776 du 29 juin 2015 relatif à la gouvernance du fonds stratégique de la forêt et du bois et aux règles d'éligibilité à son financement définit, comme son nom l'indique, les modalités de gouvernance du fonds par un comité stratégique de 26 membres et les conditions d'éligibilité à son financement.

Par ailleurs, au titre des mesures réglementaires non prévues par la loi, le décret n° 2015-778 du 29 juin 2015 relatif aux commissions régionales de la forêt et du bois, précise les missions – dont la principale est d'élaborer le programme régional de la forêt et du bois et la composition – qui comprend 30 catégories de membres – de ces commissions.

Le titre VI, comprenant les articles 83 à 88, qui adapte les dispositions de la loi aux outre-mer, est totalement applicable.

Le titre VII, comprenant les articles 89 à 96, comporte des dispositions transitoires et diverses. Il est désormais totalement applicable, le seul décret en attente relatif aux conditions d'exercice de missions juridiques, administratives et comptables et actions de communication par les chambres régionales d'agriculture au bénéfice des chambres départementales, prévu par l'article 89, ayant été pris (décret n° 2016-610 du 13 mai 2016).

Au final, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt est en quasi-totalité applicable, l'année 2016 ayant vu les derniers textes d'application sur le volet sanitaire être pris par le Gouvernement.

B. LOI N° 2011-1843 DU 8 DÉCEMBRE 2011 RELATIVE AUX CERTIFICATS D'OBTENTION VÉGÉTALE

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

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

Un autre texte réglementaire, le **décret n° 2015-164 du 12 février 2015** instituant la commission paritaire de conciliation spécifique au domaine des obtentions végétales, est également intervenu pour calquer

la composition et le fonctionnement de la commission paritaire sur celle existant en matière de brevets, le directeur de l'Institut national de la propriété industrielle étant remplacé par le responsable de l'instance nationale des obtentions végétales. La commission de conciliation est chargée de statuer sur les différends entre salariés et employeurs lorsque l'obtention a été découverte par le salarié, notamment dans le cadre de l'exécution de son contrat de travail ou dans le domaine des activités de l'entreprise.

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

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

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

L'article 18 de la loi renvoyait au décret la définition des conditions d'enregistrement et de reconnaissance ainsi que la conservation des ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation et des ressources phytogénétiques patrimoniales. Ces décrets n'ont pas été pris, la résolution de la question de l'accès et de l'utilisation des ressources génétiques et connaissances traditionnelles trouvant sa place dans le dispositif prévu au titre IV du projet de loi relatif à la biodiversité.

C. LOI N° 2010-874 DU 27 JUILLET 2010 DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Texte important de la précédente législature, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) a fait l'objet d'une attention

particulière dans sa mise en œuvre : elle est aujourd'hui quasi-totalement applicable.

Le titre I^{er}, comprenant les articles 1^{er} à 11 concernait la mise en œuvre de la politique de l'alimentation. Il est intégralement applicable, les décrets d'application ayant été pris en 2011 et 2012. Les dispositions qui n'avaient pas fait l'objet d'une application immédiate comme celles relatives à l'étiquetage de l'origine des produits agricoles et alimentaires, ont été remplacées par d'autres dispositions législatives, qui ont-elles-mêmes fait l'objet de mesures d'application.

Les dispositions sur l'étiquetage de l'origine des produits agricoles et alimentaires, prévues par l'article 3, ont en effet été modifiées par l'article 6 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation et l'article 111 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. L'étiquetage de l'origine est désormais régi par les articles L. 412-4 et L. 412-5 du code de la consommation, dont les mesures d'application ont été prévues par le décret n° 2016-1137 du 19 août 2016.

Le titre II, comprenant les articles 12 à 30, visait pour sa part à renforcer la compétitivité de l'agriculture française. Il est lui aussi pleinement applicable, sous réserve des modifications législatives intervenues depuis 2010.

En particulier, l'obligation de contractualisation dans le secteur du lait et des fruits et légumes a bien été mise en place. Le cadre législatif applicable à la contractualisation a toutefois été modifié par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) puis par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin II, mais sans remettre en cause les principes de la loi de 2010.

De même, les dispositions concernant le médiateur des relations commerciales agricoles ont été modifiées par la même loi LAAAF. Les décrets d'application ont été modifiés en conséquence, sans remettre en cause l'esprit général de la loi de 2010.

Une seule disposition n'a pas été prise : un décret était prévu par l'article 22 pour préciser les conditions d'application des règles relatives aux indications géographiques protégées à Saint-Pierre-et-Miquelon. La nécessité d'une telle disposition n'est pas apparue évidente, raison pour laquelle elle n'a pas été prise à ce jour.

Le titre III, comprenant les articles 31 à 48 concernait la compétitivité des exploitations agricoles.

Là encore, les principales mesures prévues pour l'application de ces articles ont été prises. Dès mars 2011, un décret a été pris pour faciliter

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

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

Les titres IV, comprenant les articles 49 et 50 et V comprenant les articles 51 à 69, sont pleinement applicables, à l'exception de rares dispositions relatives à la forêt :

- Les plans régionaux de l'agriculture durable, prévus à l'article 50, ont pu commencer à être élaborés, dans la mesure où le décret n° 2011-531 du 16 mai 2011 en a précisé les contours et les conditions de préparation, d'adoption et d'évaluation. L'Observatoire de la consommation des espaces agricoles a également été constitué.

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

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

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

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

- En matière forestière, la mise en application de la loi a été conduite à son terme, avec le décret n° 2011-587 du 25 mai 2011, qui définit les zones géographiques dans lesquelles les propriétaires de plusieurs petites parcelles doivent mettre en œuvre un plan simple de gestion, et fixe à 4 hectares la taille des parcelles isolées en deçà de laquelle le plan simple de gestion n'est plus obligatoire. Le décret n° 2011-271 du 16 mars 2011 a précisé la composition du Comité national de gestion des risques en forêt. Le décret n° 2011-2067 du 30 décembre 2011 a détaillé les conditions pour bénéficier de l'avantage fiscal du DEFI-Forêt. Enfin, trois ans après la

publication de la loi, le décret n° 2013-461 du 3 juin 2013 relatif au compte épargne d'assurance pour la forêt a précisé les conditions d'utilisation de cet outil financier : celui-ci s'apparentait à un livret réservé aux propriétaires de bois et forêts dont les intérêts étaient exonérés d'impôt sur le revenu dans la limite d'une rémunération de 2%. L'insuccès de ce compte d'épargne a justifié son remplacement par le compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA) créé par l'article 32 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 et appliqué par le décret n° 2015-31 du 15 janvier 2015 relatif au compte d'investissement forestier et d'assurance. L'avantage fiscal du CIFA ne porte plus sur les intérêts, qui sont soumis à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux, mais sur les sommes déposées qui sont, à 75%, exonérées d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et, en cas de donation ou de succession, de droits de mutations à titre gratuit.

Le titre VI comprenant les articles 70 à 81, consacré à la simplification, est pleinement applicable : l'ensemble des textes d'application prévus par la loi concernant la gouvernance des chambres d'agriculture a été pris. Il en va de même des mesures d'application de dispositifs techniques concernant les centres de rassemblement d'animaux ou la collecte de céréales (article 73), l'échange d'informations entre administration des impôts et agence de services et de paiements (article 77), ou encore les modalités de dissolution de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR).

Il en va de même pour le titre VII, comprenant les articles 82 à 92, consacré à la pêche et l'aquaculture. La modification des instances de gouvernance de la pêche prévue par la loi a été mise en œuvre : le comité de liaison scientifique et technique des pêches maritimes et de l'aquaculture, prévu à l'article 82, a été mis en place, suite à la publication du décret n° 2011-433 du 19 avril 2011. De même, l'organisation et le fonctionnement du Comité national des pêches maritimes ont été précisés par le décret n° 2011-776 du 28 juin 2011 et les conseils de façade maritime sont désormais régis par un arrêté du 27 septembre 2011. Le décret n° 2011-888 du 26 juillet 2011 a précisé les modalités d'élaboration des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine et a fixé à cinq ans le délai pour établir un premier bilan de leur mise en œuvre. Le décret n° 2012-64 a réglementé, en application de l'article 86 de la loi, les ventes en criées. Seul le décret modifiant la composition du conseil supérieur des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire manque encore.

Enfin, la plupart des mesures concernant l'outre-mer, figurant au titre VIII, comprenant les articles 93 à 96, sont aujourd'hui prises : le rapport sur un projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche spécifique à l'Outre-mer, établi en application de l'article 93, a été publié en juillet 2011 et les ordonnances d'adaptation à l'Outre-mer des dispositions de la LMAP ont été publiées courant 2011.

En définitive, six ans après avoir été votée, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 est en quasi-totalité applicable.

D. LOI N° 2008-595 DU 25 JUIN 2008 RELATIVE AUX ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS

La mise en application de la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM) est globalement satisfaisante :

1° Les articles concernant la gouvernance du dispositif d'évaluation et de suivi des OGM peuvent être considérés comme pleinement applicables :

- Les dispositions réglementaires concernant la composition, les compétences et missions et le fonctionnement du Haut conseil des biotechnologies (HCB) prévues par **l'article 3** de la loi ont été prises à travers le décret n° 2008-1273 du 5 décembre 2008. Le dispositif réglementaire a connu une évolution ultérieure puisque le décret n° 2014-992 du 1^{er} septembre 2014 a modifié la composition du comité scientifique ainsi que du comité économique, éthique et social du HCB et a transféré à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) le traitement du volet sanitaire des avis du HCB concernant les demandes d'autorisation de denrées alimentaires génétiquement modifiées et d'aliments génétiquement modifiés pour animaux.

- Le comité de surveillance biologique du territoire (CSBT), prévu par **l'article 9** de la loi, a été supprimé par l'ordonnance n° 2015-1242 du 7 octobre 2015 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé animale, de santé végétale et d'alimentation, qui a totalement réorganisé la surveillance sanitaire et biologique du territoire.

2° Les articles concernant les conditions d'utilisation des OGM ont, pour la plupart, fait l'objet de mesures réglementaires.

L'article 2 renvoyait à un décret le soin de définir **les seuils du « sans-OGM »**. Le décret n° 2012-128 du 30 janvier 2012 est intervenu en retenant trois catégories d'ingrédients : les ingrédients d'origine végétale (contenant moins de 0,1 % d'OGM), ceux d'origine animale (avec des mentions distinctes selon que les animaux sont nourris avec des aliments contenant moins de 0,1 % ou moins de 0,9 % d'OGM) et les ingrédients apicoles (lorsqu'ils sont issus de ruches situées à plus de 3 km de cultures génétiquement modifiées).

L'article 10 créait un article L. 663-1 du code rural et de la pêche maritime qui impose une **information préalable à la mise en culture** des OGM : les modalités de déclaration de cette mise en culture ont été précisées par le décret n° 2011-841 du 13 juillet 2011.

L'article 13, qui organise **l'utilisation confinée d'OGM**, n'était applicable qu'à condition que plusieurs mesures réglementaires soient prises :

- Les *critères du classement des OGM en classes de risques* pour une utilisation confinée, prévus par l'article L. 532-1 du code de l'environnement, ont été définis par le décret n° 2011-1177 du 23 septembre 2011, et codifiés à l'article D. 532-2 du même code. Ce même décret a défini les règles applicables à l'utilisation confinée d'OGM à des fins de recherche, de développement ou d'enseignement.

- Les *conditions de l'étiquetage des OGM mis à disposition de tiers à l'occasion d'une utilisation confinée* avaient été définies par le décret n° 2009-45 du 13 janvier 2009. Le décret de 2011 précité a transféré ces dispositions dans le nouvel article D. 532-24 du code de l'environnement.

Enfin : seules deux mesures d'application n'ont pas été prises :

- L'article 1^{er} de la loi prévoyait un rapport au Parlement sur un plan en faveur de la production de protéines végétale. Ce rapport n'a pas été remis et ce sujet est régulièrement évoqué dans les débats parlementaires.

- L'article 8 de la loi prévoyait un décret concernant les garanties financières que doivent souscrire les agriculteurs procédant à la mise en culture d'OGM. Il est encore en attente mais sans intérêt dès lors que la mise en culture d'OGM n'est pas autorisée en France.

II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT

A. LOI N° 2016-719 DU 1ER JUIN 2016 HABILITANT LE GOUVERNEMENT À ADOPTER DES MESURES RELEVANT DU DOMAINE DE LA LOI POUR SIMPLIFIER ET RATIONALISER L'ORGANISATION DE LA COLLECTE DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION ET LA DISTRIBUTION DES EMPLOIS DE CETTE PARTICIPATION

Cette loi habilite le gouvernement à légiférer par ordonnances afin de simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation (PEEC).

Deux ordonnances ont été adoptées par le gouvernement dans le délai imparti.

L'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction, prise en application de l'article 1^{er}, a notamment pour objet :

- de créer la nouvelle structure d'Action Logement ;

-
- de définir la forme juridique, sociale et fiscale des nouveaux organismes composant la nouvelle structure ;
 - de préciser les modalités de transfert des droits et obligations des anciennes structures vers la nouvelle ;
 - d'instaurer des garanties d'absence de discrimination dans la distribution des emplois de la PEEC entre les sociétés ayant pour actionnaire Action Logement et les autres personnes morales exerçant les mêmes missions ;
 - d'adapter les missions de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) à cette nouvelle organisation et en confiant à cette agence le contrôle du respect de l'obligation de non-discrimination précitée.

Plusieurs mesures règlementaires ont acté la dissolution de l'Union des entreprises et salariés pour le logement, retiré aux comités interprofessionnels du logement leur agrément à collecter la PEEC et approuvé les nouveaux statuts du groupe Action Logement.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé sur le Bureau du Sénat le 4 janvier 2017.

L'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant l'objet de l'Association pour l'accès aux garanties locatives et de l'association Foncière Logement, prise en application de l'article 2, a pour objet de modifier le champ et les modalités d'intervention des associations mentionnées aux articles L. 313-33 et L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et de l'Association foncière logement (AFL).

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé sur le Bureau du Sénat le 5 avril 2017. Outre la ratification de l'ordonnance, il prévoit d'intégrer l'APAGL et l'AFL dans le « groupe action logement » et comporte plusieurs mesures de coordination.

B. LOI N° 2014-366 DU 24 MARS 2014 POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UN URBANISME RÉNOVÉ

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur, a vu le nombre de ses articles multiplié par deux au cours de la navette pour atteindre 177 articles. De nombreuses mesures étaient d'application directe.

199 mesures d'application étaient attendues pour cette loi. Malgré l'effort du Gouvernement pour publier les textes, seules 167 mesures ont été prises portant le **taux d'application de la loi à 86 %** au 31 mars 2017. Cependant, si l'on exclut des statistiques, les mesures relatives à la garantie universelle des loyers qui n'entrera vraisemblablement pas en vigueur, le

taux atteint 94 %. Plus de trois ans après son adoption, la loi Alur **n'est toujours pas entièrement applicable**.

Il convient de noter que la loi Alur a été modifiée à plusieurs reprises¹. Ces modifications ont pu dans certains cas soit rendre obsolètes les mesures règlementaires attendues soit au contraire faciliter leur adoption.

1. Les mesures d'application prises

Sur les 199 mesures d'application attendues (hors rapport), 167 ont été prises au 31 mars 2017.

a) S'agissant des titres I à III relatifs au logement

- La majeure partie des modifications relatives **aux rapports entre les locataires et les bailleurs** sont applicables. Nécessitaient notamment une mesure d'application : la définition du contrat-type de location, la définition des modalités d'établissement de l'état des lieux, le calcul des honoraires des personnes mandatées pour effectuer la visite, l'agrément des observatoires locaux des loyers, les modalités de mise en œuvre de l'encadrement des loyers ou encore les précisions relatives aux locations de logement meublé.

Depuis le dernier bilan d'application de la loi, plusieurs mesures ont été publiées en application de **l'article 1^{er}** :

- le décret n° 2016-1104 du 11 août 2016 relatif à l'état de l'installation intérieure de gaz dans les logements en location ;

- le décret n° 2016-1105 du 11 août 2016 relatif à l'état de l'installation intérieure d'électricité dans les logements en location.

S'agissant de **l'encadrement des loyers** (article 6), le Gouvernement a décidé de limiter l'obligation d'encadrer les loyers à Paris et dans les villes qui le demandent. Lille, Hellemmes et Lomme ont demandé l'application de ce dispositif à partir du 1^{er} février 2017.

Les associations de défense des consommateurs sont très attentives à l'application des mesures relatives aux relations entre les bailleurs et les locataires. Ainsi, on citera à titre d'exemple l'étude publiée par UFC-Que choisir le 21 mars 2016 sur les pratiques des propriétaires et des agences immobilières (documents demandés, honoraires...) ou celle de la CLCV publiée le 25 octobre 2016 sur l'encadrement des loyers.

- L'ensemble des mesures règlementaires relatives à la **formation, à la déontologie et au contrôle des professionnels de l'immobilier** prévues à **l'article 24** ont été prises. Les trois décrets relatifs aux modalités de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières prévus à l'article 24 de

¹ La liste de ces modifications est précisée dans le rapport d'information de M. Claude BÉRIT-DÉBAT, Président de la Délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études n° 396 (2016-2017), page 41

la loi ALUR, attendus sont devenus obsolètes en raison de l'entrée en vigueur de l'article 124 de la loi « Égalité et citoyenneté ».

- En matière de **prévention des expulsions**, plusieurs dispositions avaient vocation à améliorer la prévention des expulsions locatives notamment en traitant les impayés le plus en amont possible et en renforçant le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX). L'ensemble des mesures attendues ont été publiées, les deux dernières étant :

- le décret n° 2016-748 du 6 juin 2016 relatif aux aides personnelles au logement en application de l'article 27 ;

- le décret n° 2016-393 du 31 mars 2016 relatif à la charte pour la prévention de l'expulsion en application de l'article 28.

- Plusieurs dispositions étaient destinées à **faciliter les parcours de l'hébergement au logement**. Les mesures d'application nécessaires ont été prises, les dernières étant :

- en application de l'article 30, le décret n° 2016-404 du 4 avril 2016 relatif à l'information des personnes prises en charge dans les centres d'hébergement ;

- en application de l'article 40, le décret n° 2016-1440 du 26 octobre 2016 relatif aux instances de concertation permettant d'assurer la participation des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile.

- La quasi-totalité des mesures relatives à **l'habitat participatif** ont été publiées en application de l'article 47, les dernières étant le décret n° 2016-1153 du 24 août 2016 relatif à la révision des coopératives d'habitants et le décret n° 2016-1433 du 24 octobre 2016 relatif à la garantie mentionnée à l'article L. 200-9 du code de la construction et de l'habitation.

- Plusieurs dispositions avaient vocation à **lutter contre l'habitat indigne et la dégradation des copropriétés**. Plusieurs mesures d'application ont été publiées parmi lesquelles :

- en application de l'article 52, le décret n° 2016-1167 du 26 août 2016 relatif au registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires et l'arrêté du 10 octobre 2016 relatif au traitement de données à caractère personnel intitulé « registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires » pris en application des articles R. 711-1 à R. 711-21 du code de la construction et de l'habitation ;

- en application de l'article 54 relatif au renforcement de la protection des acquéreurs, le décret n° 2016-1822 du 21 décembre 2016 fixant le contenu de la fiche synthétique de la copropriété prévue par l'article 8-2

de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ;

- en application de l'article 58 (*instauration, pour les copropriétés de plus de 50 lots, d'une obligation de constituer un fonds de prévoyance ; possibilité pour les copropriétés de faire réaliser un diagnostic technique global*), le décret n° 2016-1965 du 28 décembre 2016 relatif aux modalités de réalisation du diagnostic technique global des immeubles à destination partielle ou totale d'habitation relevant du statut de la copropriété ;

- en application de l'article 91, l'arrêté du 8 décembre 2016 relatif aux modalités de constitution du dossier de demande d'autorisation de travaux conduisant à la création de locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant ;

- en application des articles 92 et 93, le décret n° 2016-1790 du 19 décembre 2016 relatif aux régimes de déclaration et d'autorisation préalable de mise en location, l'arrêté du 27 mars 2017 relatif au formulaire de demande d'autorisation préalable de mise en location de logement et au formulaire de déclaration de transfert de l'autorisation préalable de mise en location de logement et l'arrêté du 27 mars 2017 relatif au formulaire de déclaration de mise en location de logement

• S'agissant de **l'Agence nationale de contrôle du logement social** (Ancols), l'ensemble des mesures d'application de l'article 102 ont été publiées, la dernière étant le décret n° 2016-1752 du 15 décembre 2016 relatif au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'Agence nationale de contrôle du logement social.

Plusieurs dispositions avaient vocation à harmoniser et sécuriser le cadre d'action des **organismes de logements sociaux** pour plus de simplicité et de lisibilité. Plusieurs mesures d'application ont été publiées :

- en application de l'article 111 (*modernisation du statut des SEM*), le décret n° 2016-751 du 6 juin 2016 relatif aux conditions d'agrément des sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction et de gestion de logements sociaux et l'arrêté du 6 juin 2016 fixant le contenu du dossier de demande de l'agrément des sociétés d'économie mixte mentionné à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation ;

- en application de l'article 114 (*rattachement de l'OPH communal à l'EPCI compétent en matière d'habitation ; soumission de la vente de logements sociaux au respect de normes de performance énergétique*), le décret n° 2016-1142 du 23 août 2016 relatif aux modalités de rattachement des offices publics de l'habitat communaux aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et aux établissements publics territoriaux.

• Enfin, l'article 125 de la loi habilitait le gouvernement à légiférer par ordonnances pour procéder à une nouvelle rédaction des dispositions

législatives du code de la construction et de l'habitation afin d'en clarifier la rédaction et le plan et de compléter le code de la construction et de l'habitation pour y codifier les dispositions de la :

- loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement ;

- loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ;

- loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;

- loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, pour ce qui relève des règles relatives à l'habitation et à la construction ;

- loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, pour ce qui relève des règles relatives à l'habitation, la construction et la rénovation urbaine.

L'ordonnance n'ayant pas été adoptée dans le délai de deux ans, la demande d'habilitation est devenue caduque.

b) S'agissant du titre IV relatif à l'urbanisme

Le **titre IV de la loi ALUR**, qui vise à moderniser les documents de planification et d'urbanisme, comprend 52 articles, dont 39 (soit 75 %) sont entièrement d'application directe. Si l'on tient compte du fait que les articles 134 et 175 consistent en une demande de rapport adressée au Gouvernement et si on calcule le taux d'application du titre IV uniquement sur la base des articles de portée normative, soit 50 articles au lieu de 52, le **taux d'application immédiate de cette partie de la loi s'établit à 78 %**.

Pour les onze articles normatifs du titre IV nécessitant au moins une mesure d'application réglementaire, le Gouvernement a, au 31 mars 2017, publié douze décrets :

- le **décret en Conseil d'État n° 2014-1302 du 30 octobre 2014** modifiant le code de la construction et de l'habitation et le décret n° 2011-873 du 25 juillet 2011 relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les bâtiments et aux infrastructures pour le stationnement sécurisé des vélos ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2014-1572 du 22 décembre 2014** fixant la liste des documents susceptibles d'être demandés au propriétaire d'un immeuble par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, ainsi que le **décret n° 2014-1573 du même jour** fixant les conditions de la visite du bien par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-482 du 27 avril 2015** portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-165 du 12 février 2015** relatif à l'aménagement commercial ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-649 du 10 juin 2015** modifiant les décrets n° 96-478 du 31 mai 1996 portant règlement de la profession de géomètre-expert et code des devoirs professionnels et n° 2010-1406 du 12 novembre 2010 relatif au diplôme de géomètre-expert foncier délivré par le Gouvernement ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-1353 du 26 octobre 2015** relatif aux secteurs d'information sur les sols prévus par l'article L. 125-6 du code de l'environnement et portant diverses dispositions sur la pollution des sols et les risques miniers, ainsi que le décret en Conseil d'État n° 2015-1004 du 18 août 2015 portant application de l'article L. 512-21 du code de l'environnement ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-1676 du 15 décembre 2015** relatif aux schémas régionaux et départementaux des carrières ainsi qu'à l'application du code de l'environnement outre-mer ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-1783 du 28 décembre 2015** relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, ainsi que le **décret en Conseil d'État n° 2015-1782 du même jour** modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du code de l'urbanisme ;

- le **décret n° 2016-1215 du 12 septembre 2016** relatif aux organismes de foncier solidaire ;

- le **décret n° 2016-1514 du 8 novembre 2016** relatif aux associations foncières urbaines.

Ces décrets rendent entièrement applicables les articles 129, 132, 133, 149, 155, 163, 164, 169, 171 et 173 portant à 49 (soit 98 %) le nombre d'articles normatifs du titre IV entièrement applicables.

Demeure partiellement non applicable l'article 159 (I) relatif à la mobilisation des terrains issus du lotissement. Manque la mesure réglementaire précisant les modalités de publication au bureau des hypothèques ou au livre foncier du cahier des charges d'un lotissement, prévue au 3° du I. Le Gouvernement a cependant indiqué que le décret requis était en cours d'élaboration et serait pris avant la fin de la mandature.

2. 28 mesures d'application restent à prendre

S'agissant des titres I à III, selon les informations transmises par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), est en **cours d'examen devant le Conseil d'État** le décret définissant la liste des matériaux ou produits de la construction contenant de l'amiante dont l'absence ou la présence est à signaler dans le diagnostic technique (article 1^{er}).

D'autres mesures nécessitent un arbitrage et des consultations plus longues au regard des enjeux. Tel est le cas du décret relatif à l'adaptation des caractéristiques de la décence aux locaux des établissements recevant du public aux fins d'hébergement prévu par l'article 20 qui pourrait conduire à faire sortir du parc de logements nombreux d'entre eux dans un contexte de crise du logement.

En outre, lors de l'élaboration de certaines mesures d'application, **des difficultés juridiques ont pu apparaître nécessitant de modifier la loi**. Tel est par exemple le cas :

- du décret relatif aux **conditions de décence d'un logement en colocation**, prévu en application de l'article 1^{er}. Lors de l'examen de la loi « Égalité et citoyenneté », le gouvernement a indiqué qu'« *il existe une incompatibilité entre l'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation et les dispositions du décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris en application de l'article 187 de la loi du 13 décembre 2000 dite SRU. (...) Cette incompatibilité nous empêche de prendre les mesures réglementaires que nous souhaitons.* » L'article 121 de la loi « Égalité et citoyenneté » qui devait résoudre cette question en précisant les caractéristiques de la décence d'un logement en colocation a été déclaré non conforme à la Constitution ;

- du décret relatif à la **définition des parts sociales en industrie** en application de l'article 47. Le projet de décret a été rédigé et soumis à la consultation du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique et du Conseil d'État. Selon la DHUP, cette consultation a mis en évidence un manque de cadre législatif entourant l'obligation d'assurance et la responsabilité en cas de dommage à l'immeuble. Aussi, le gouvernement a-t-il **ajourné momentanément l'élaboration de ce décret afin de mener une étude juridique** pour sécuriser l'apport travail des associés d'une coopérative d'habitants ;

- du décret fixant le **plafond des honoraires ou frais perçus par le syndic pour la réalisation de l'état daté** en application de l'article 59. Selon la DHUP, le retard pris pour la parution du décret résulte de la combinaison de deux difficultés. D'une part, le gouvernement ne disposait pas d'éléments concrets suffisants pour permettre l'adoption d'un décret déterminant le juste niveau au-delà duquel les honoraires peuvent être considérés comme

abusifs au regard de la réalité des prestations fournies par les syndicats. Le ministre du logement et de l'habitat durable avait en conséquence demandé au CNTGI de lui faire part de propositions relatives au montant maximal des honoraires que les syndicats pourront percevoir pour l'établissement de l'état daté et pour les diligences effectuées pour le recouvrement d'une créance à l'encontre d'un copropriétaire défaillant. La seconde difficulté tient à la rédaction de la disposition législative : la mention du plafonnement des « frais perçus par le syndic » pour les prestations relatives au recouvrement des impayés de charges ne permet pas au dispositif d'atteindre les objectifs attendus et visent en réalité le plafonnement des honoraires pour la réalisation de ces prestations. L'article 122 de la loi « Égalité et citoyenneté » qui modifiait ces dispositions afin de lever ces difficultés a été déclaré contraire à la Constitution ;

L'arrêté visant à déterminer le contenu de la notice d'information relative aux droits et obligations des copropriétaires ainsi que le fonctionnement des instances du syndicat de copropriété prévu par l'article 54 est **en cours d'élaboration**.

S'agissant du décret relatif aux modalités de révision de la redevance en application de l'article 72, il est lié à un dispositif expérimental créé par la loi ALUR permettant l'expropriation des parties communes dans le cadre d'une procédure de carence à l'encontre d'une copropriété. La parution du décret a été selon la DHUP repoussée, les collectivités potentiellement intéressées n'ayant pas encore manifesté le souhait de passer en phase opérationnelle.

Enfin, les 17 mesures d'application de la **garantie universelle des loyers** prévue à l'article 23 **ne devraient pas être prises**, le gouvernement ayant renoncé à ce dispositif jugé complexe et coûteux au profit du dispositif VISALE mis en œuvre par Action logement depuis le 1^{er} janvier 2016.

3. Peu de rapports effectivement remis

Neuf rapports devaient être remis par le gouvernement au Parlement en application de cette loi. **Or, force est de constater que seuls deux rapports ont été effectivement remis.**

Doivent encore être remis :

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

- le rapport sur la possibilité de **sanctuariser les dépôts de garantie** par la création d'un dispositif permettant que la garantie locative soit déposée sur un compte ouvert auprès d'une institution financière, au nom du locataire et déblocable d'un commun accord entre le locataire et le bailleur (article 7 de la loi). Le CGEDD a publié le 21 avril 2017 un rapport relatif à « *l'instauration d'un mécanisme de consignation des dépôts de garantie locative* », ayant vocation à contribuer à l'élaboration du rapport précité ;

- le rapport d'évaluation de la garantie universelle des loyers (article 23 de la loi). Toutefois, la parution de ce rapport est lié à l'entrée en vigueur de la garantie universelle des loyers ;

- le rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un **statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement** (article 32 de la loi). **Ce rapport est depuis le début d'année 2017 sur le bureau de la ministre de l'égalité des territoires et du logement en vue de sa transmission au Parlement ;**

- le rapport bisannuel de suivi et d'évaluation du dispositif expérimental visant à assurer **la protection et la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires** (article 51 de la loi). L'élaboration du rapport a été confiée à la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Il convient cependant de noter que l'article 112 de la loi « Égalité et citoyenneté » a modifié les modalités de mises en œuvre de ce dispositif sans toutefois modifier les délais de l'expérimentation ;

- le **rapport sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire** (article 134 de la loi). Selon la DHUP, le contexte de rédaction de la directive nationale d'orientations relative à l'ingénierie de l'État n'a pas permis de réaliser ce rapport.

La publication de l'arrêté du 8 décembre 2016 sur le permis de diviser qui a fixé les modalités de mise en œuvre du dispositif rend désormais **sans objet la publication du rapport sur l'opportunité et les**

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

C. LOI N° 2014-173 DU 21 FÉVRIER 2014 DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA COHÉSION URBAINE

La loi est entièrement applicable, la dernière mesure réglementaire attendue (un arrêté du ministre chargé de la ville précisant les modalités d'application de l'article 7 et en particulier les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens) ne devant être prise selon le gouvernement qu'en tant que de besoin.

En outre, **plusieurs rapports** devaient être remis au Parlement en application de la loi. L'Observatoire national de la politique de la ville a présenté, mardi 3 mai 2016, son premier rapport annuel pour l'année 2015 à Mme Hélène Geoffroy, secrétaire d'État à la Politique de la Ville (article 1^{er}).

Deux rapports n'ont cependant pas encore été remis :

- un rapport sur la possibilité de **création d'une fondation** destinée à mobiliser, au bénéfice des quartiers prioritaires, **des financements permettant l'accompagnement d'actions et de projets présentés par leurs habitants** en faveur de la cohésion sociale et dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité prévu par l'article 9 de la loi.

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

Mmes Annie Guillemot et Valérie Létard désignées rapporteuses par la commission des affaires économiques ont débuté fin avril 2017 leurs travaux d'évaluation de cette loi.

D. LES AUTRES LOIS

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

Toutes les mesures réglementaires d'application ont été prises.

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

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

Cette loi est intégralement applicable.

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

- **Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés**

Cette loi est intégralement applicable.

Un rapport étudiant les solutions les plus adéquates pour permettre un accès aussi simple que possible aux appels publics à la concurrence pour les entreprises candidates est encore attendu.

III. POSTE ET TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

A. LOI N° 2015-136 DU 9 FÉVRIER 2015 RELATIVE À LA SOBRIÉTÉ, À LA TRANSPARENCE, À L'INFORMATION ET À LA CONCERTATION EN MATIÈRE D'EXPOSITION AUX ONDES ÉLECTROMAGNÉTIQUES

La loi du 9 février 2015 provient d'une proposition de loi déposée par le groupe écologiste de l'Assemblée nationale et qui vise à limiter l'exposition aux ondes électromagnétiques. À cette fin, elle encadre le déploiement des infrastructures radioélectriques (articles 1 et 2), confie à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) une mission de veille et de vigilance en matière de radiofréquences (article 3), définit l'information obligatoire de l'acheteur d'équipements radioélectriques (article 4), encadre la publicité pour la promotion de l'usage d'un téléphone mobile (article 5), oblige le vendeur de téléphone mobile à fournir un kit « mains libres » adapté aux enfants de moins de quatorze ans (article 5), encadre l'installation d'équipements radioélectriques dans certains établissements accueillant des enfants (article 7) et demande au Gouvernement la production d'un rapport sur l'électro-hypersensibilité (article 8).

Huit mesures d'application étaient attendues en application de l'article 1^{er}, dont le 2^o réécrit l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques. Elles ont toutes été adoptées (1).

En revanche, **deux mesures d'application n'ont toujours pas été prises** : le décret prévu à l'article 4 et le rapport au Parlement figurant à l'article 8 (2).

Par ailleurs, la loi confiait à certaines administrations la mission d'effectuer certaines actions, mais leur mise en œuvre a jusqu'alors été inégale (3).

Enfin, la loi du 9 février 2015 a été modifiée à la marge par des lois ultérieures (4).

1. Huit mesures d'application ont été adoptées

a) Trois mesures étaient déjà en vigueur ou sont devenues superflues

(1) La définition des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques et leur contrôle

Le I de l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques tel que modifié par le 2° du I de l'**article 1er** de la loi nécessitait deux mesures d'application. Ces mesures d'application devaient porter, d'une part, sur la définition des valeurs limites des champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de communications électroniques ou par les installations radioélectriques n'utilisant pas de fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur, lorsque le public y est exposé et, d'autre part, sur les exigences de qualité à respecter pour les organismes vérifiant le respect de ces valeurs limites.

Or, dans la mesure où les dispositions prévoyant ces décrets se limitent à reformuler les termes de l'article L. 34-9-1 précité, et n'apportent pas de modification de fond, les **deux mesures d'application prévues existaient déjà** avant même l'entrée en vigueur de la loi.

Le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L. 32 du même code et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques, pris en application de l'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001 portant adaptation au droit communautaire du code de la propriété intellectuelle et du code des postes et télécommunications, définit, dans son annexe, les valeurs limites à respecter pour un équipement et pour plusieurs installations sur un même lieu¹. Il exige des exploitants de réseau qu'ils veillent au respect de ces valeurs limites (articles 2 et 3). Il établit, par ailleurs, une présomption de conformité lorsque les installations respectent les normes techniques publiées aux journaux officiels français ou européen (article 4). Enfin, en vue de contrôler le respect de ses exigences par les exploitants, le décret établit notamment droit de communication au bénéfice de l'administration, qui peut demander aux exploitants d'obtenir un dossier contenant soit une déclaration selon laquelle l'équipement ou l'installation

¹ Ces valeurs limites étaient préconisées par la recommandation 1999/519/CE du Conseil du 12 juillet 1999 pour l'ensemble des équipements émetteurs radioélectriques autres que les équipements terminaux ou assimilés.

est conforme aux normes techniques, soit les documents justifiant du respect des valeurs limites d'exposition ou, le cas échéant, des niveaux de référence (article 5, alinéa 1^{er}). Le décret précise que la justification du respect des limitations de l'exposition du public aux champs électromagnétiques peut notamment être apportée en utilisant un protocole de mesure in situ du niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques. Un protocole de référence a été proposé par l'arrêté du 3 novembre 2003 relatif au protocole de mesure in situ visant à vérifier, pour les stations émettrices fixes, le respect des limitations, en termes de niveaux de référence, de l'exposition du public aux champs électromagnétiques prévu par le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002. Un arrêté du 23 octobre 2015 modifie cet arrêté de 2003 afin que le texte se réfère à la dernière version du protocole.

La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle est venue renforcer le dispositif de contrôle en prévoyant que celui-ci pouvait être effectué sur place par un organisme indépendant. En application de son article 12, le **décret n° 2006-61 du 18 janvier 2006 relatif aux exigences de qualité imposées aux organismes mentionnés à l'article L. 34-9-1 précité et modifiant le même code, codifié aux articles D. 100 et D. 101 dudit code** fixe, comme son intitulé l'indique, les exigences de qualité auxquelles doivent répondre les organismes vérifiant le respect des valeurs limites des champs électromagnétiques. Il prévoit que ces organismes doivent être accrédités par un comité et éviter les conflits d'intérêts avec les exploitants de réseaux.

- (2) L'application de l'objectif de sobriété en ce qui concerne les établissements accueillant les personnes vulnérables et modalités de rationalisation et de mutualisation des installations lors du déploiement de nouvelles technologies

Est devenu inutile l'adoption du décret définissant les modalités d'application de l'objectif de sobriété, en ce qui concerne les établissements accueillant des personnes vulnérables, et de rationalisation et de mutualisation des installations lors du déploiement de nouvelles technologies et du développement de la couverture du territoire (prévu au II H de l'article L. 34-9-1 précité, tel qu'introduit par le 2° du I de l'**article 1^{er}** de la loi, provenant d'un amendement sénatorial).

En effet, **son volet « établissements accueillant des personnes vulnérables » est déjà couvert par l'article 5 alinéa 2 du décret n° 2002-775 précité**, qui prévoit que le dossier pouvant être demandé par l'administration aux exploitants de réseaux doit préciser *« les actions engagées pour assurer qu'au sein des établissements scolaires, crèches ou établissements de soins qui sont situés dans un rayon de cent mètres de l'équipement ou de l'installation, l'exposition du public au champ électromagnétique émis par l'équipement ou l'installation est aussi faible que possible tout en préservant la qualité du service rendu »*.

Son volet « **rationalisation et mutualisation** » des installations lors du déploiement de nouvelles technologies a été **supprimé** par l'article 127 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, introduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale par un amendement de Lionel Tardy, sous-amendé par Laurence Abeille et plusieurs autres députés du groupe écologiste, compte tenu des dispositions en faveur de la mutualisation figurant dans la loi du 6 août 2015.

b) Cinq mesures ont été adoptées à la suite de la promulgation de la loi

- (1) La transmission des dossiers établissant l'état des lieux des installations radioélectriques soumises à avis ou à accord de l'Agence nationale des fréquences

En application des A et B du II de l'article L. 34-9-1 précité, tel que modifié par le 2° du I de l'**article 1er** de la loi, l'**arrêté du 12 octobre 2016** relatif au **contenu et aux modalités de transmission des dossiers établissant l'état des lieux des installations radioélectriques soumises à avis ou à accord de l'Agence nationale des fréquences** a été adopté.

Les dispositions du A et B de l'article 34-9-1 issues de la loi commentée organisent les modalités d'information des maires et des présidents d'intercommunalités au sujet tant des installations radioélectriques existantes que des modifications substantielles de telles installations ou encore du déploiement de nouvelles installations.

S'agissant des installations existantes, tout exploitant d'installation radioélectrique soumise à l'accord ou à l'avis de l'Agence nationale des fréquences (ANFR) doit transmettre, à sa demande, au maire ou au président de l'intercommunalité, un dossier établissant l'état des lieux de ces installations. Ces dispositions ont été introduites par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique dans le code des postes et des communications électroniques. Le contenu et les modalités de transmission de ce dossier ont été définis par un arrêté du 4 août 2006. L'arrêté du 12 octobre 2016 modifie en conséquence cet arrêté. La loi de 2015 ici commentée ayant limité cette procédure aux installations radioélectriques soumises à l'accord ou à l'avis de l'ANFR, l'arrêté supprime la partie de l'arrêté de 2006 relative aux installations non soumises à accord ou avis de l'ANFR. Les exigences applicables aux installations soumises à accord ou avis restent similaires à celles posées en 2006 : le dossier doit comprendre les éléments actualisés constitutifs du dossier fourni à l'ANFR dans le cadre de la demande d'accord ou d'avis, une liste des actions de concertation engagées par l'exploitant auprès des riverains et des documents qui leur ont été transmis, le cas échéant, et enfin, les résultats des mesures de champs électromagnétiques effectuées par un organisme indépendant et répondant aux exigences posées par le décret n° 2006-61 précité (article 1^{er}).

Quant aux installations nouvelles ou aux modifications substantielles d'installations radioélectriques existantes soumises à avis ou

accord de l'ANFR, l'arrêté du 12 octobre 2016 énumère treize éléments devant figurer dans le dossier (article 2). Quatre éléments supplémentaires sont requis pour les installations nouvelles (article 3).

- (2) L'instance de concertation départementale dans le cadre d'un projet d'installation ou de modification d'une antenne

Le E du II de l'article L. 34-9-1 précité, tel que modifié par le 2° du I de l'**article 1^{er}** de la loi, permet au représentant de l'État dans le département de réunir, de sa propre initiative ou à la demande du maire ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale, une instance de concertation départementale lorsqu'il estime qu'une médiation est requise concernant une installation radioélectrique existante ou projetée. En application de ces dispositions, le **décret n° 2016-1106 du 11 août 2016 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de l'instance de concertation départementale mentionnée au E du II de l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques** fixe, comme l'indique son intitulé, la composition et les modalités de fonctionnement de cette instance de concertation.

- (3) L'information et consultation des habitants en cas de nouvelle installation radioélectrique ou de modification substantielle d'une installation existante

Le D du II de l'article L. 34-9-1 précité, toujours tel que modifié par le 2° du I de l'**article 1^{er}** de la loi, dispose que le maire ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doit mettre à disposition des habitants, par tout moyen qu'il juge approprié, les informations qu'il recueille à propos des nouvelles installations radioélectriques ou des modifications substantielles d'installations radioélectriques existantes soumises à accord ou avis de l'ANFR. Il peut également leur donner la possibilité de formuler des observations, dans les conditions définies par un décret en Conseil d'Etat.

C'est en application de ces dispositions qu'a été adopté le **décret n° 2016-1211 du 9 septembre 2016 relatif à l'information locale en matière d'exposition du public aux champs électromagnétiques** et au comité national de dialogue de l'Agence nationale des fréquences. Son article 2 précise, d'abord, les dispositions du C du II de l'article L. 34-9-1, en fixant un délai maximum de huit jours à compter de la réception du dossier d'information demandé par le maire ou le président d'un EPCI pour que l'un ou l'autre puisse demander la simulation de l'exposition aux champs électromagnétiques générée par l'installation.

Il exige, ensuite, du maire ou du président d'EPCI de mettre à disposition du public le dossier et la simulation dix jours après leur réception.

L'article 2 du décret précise alors, comme l'y invitait la loi, les modalités par lesquelles les habitants peuvent formuler des observations. Le maire ou le président d'EPCI doit informer les habitants qu'il souhaite recueillir leurs observations dès la transmission du dossier. Il lui revient alors de préciser aux habitants les moyens mis à leur disposition pour formuler ces observations. Les habitants disposent d'un délai de trois semaines à compter de la mise à disposition du dossier pour formuler leurs observations.

Enfin, le décret précise que ces observations doivent être transmises aux membres du comité départemental de concertation lorsque celui-ci est réuni.

(4) Le comité national de dialogue de l'ANFR relatif aux niveaux d'exposition du public aux champs électromagnétiques

Le F du II de l'article L. 34-9-1 précité, toujours tel que modifié par le 2° du I de l'**article 1^{er}** de la loi, prévoit la création, au sein de l'ANFR, d'un comité national de dialogue relatif aux niveaux d'exposition du public aux champs électromagnétiques. Ce comité doit participer à l'information des parties prenantes sur ces questions. A cette fin, l'ANFR doit lui présenter le recensement annuel des résultats de l'ensemble des mesures de champs électromagnétiques ainsi que les dispositions techniques de nature à réduire le niveau de champs dans les points atypiques (les points atypiques sont définis au G du II de l'article L. 34-9-1 précité comme les lieux dans lesquels le niveau d'exposition aux champs électromagnétiques dépasse substantiellement celui généralement observé à l'échelle nationale, selon des critères déterminés par l'ANFR).

C'est également le **décret n° 2016-1211 du 9 septembre 2016** relatif à l'information locale en matière d'exposition du public aux champs électromagnétiques et **au comité national de dialogue de l'Agence nationale des fréquences** qui, comme la loi l'y invitait, détermine la composition et le fonctionnement de ce comité.

Selon son article 3, le comité réunira des élus (parlementaires, associations d'élus locaux), des représentants des ministres concernés (représentants du ministre chargé des communications électroniques, de l'environnement, de la santé, et de la communication), des autorités administratives indépendantes et agences compétentes en la matière (ARCEP, CSA, ANSES), des administrations affectataires de fréquences radioélectriques, des associations représentant les professionnels du secteur (exploitants d'installations radioélectriques, fournisseurs de services de communications électroniques, équipementiers), des utilisateurs professionnels et particuliers des services de communications électroniques et, enfin, des associations agréées concernées (environnement, consommateurs, santé, famille).

Le même article en fixe les modalités de fonctionnement, l'ANFR étant chargée d'en assurer le secrétariat et d'en rendre publique une synthèse des travaux.

Néanmoins, à ce jour, le comité ne s'est toujours pas réuni, car le décret renvoie à deux arrêtés qui n'ont toujours pas été adoptés. Le premier concerne la désignation des associations représentées au comité national de dialogue. Le second est relatif à la désignation du président du comité, qui doit être désigné parmi les parlementaires membres du comité.

2. Deux mesures d'application restent à prendre

Le décret définissant le seuil à partir duquel les équipements émetteurs de champs électromagnétiques ne peuvent être installés dans un local privé à usage d'habitation sans qu'une information claire et lisible ne soit donnée aux occupants, prévu à l'article 4 introduisant le 2° du II de l'article 184 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, doit toujours être adopté. La disposition initiale de la proposition de loi entendait imposer une autorisation des occupants pour toute installation d'un équipement émetteur de champs électromagnétique dans un local privé. Seule une obligation d'information a, *in fine*, été retenue dans le texte définitif. Toute installation d'un équipement émetteur de champs électromagnétique dans un local privé à usage d'habitation doit donc, selon les dispositions de l'article 4, donner lieu à une information des occupants concernant l'existence d'un rayonnement et, le cas échéant, les recommandations d'usage permettant de minimiser l'exposition à celui-ci. Afin de circonscrire le champ d'application de cette disposition, alors que les équipements émetteurs sont toujours plus présents dans les intérieurs, l'article 4 renvoie à un décret le soin de définir le seuil d'émissions déclenchant l'application de l'obligation d'information. Cette exigence de seuil avait été introduite par la commission des affaires économiques du Sénat, alors que la version issue de l'Assemblée renvoyait à une liste définie par décret.

Des travaux en cours pourraient mener à l'adoption de mesures non prévues

Le Gouvernement conduit actuellement des travaux visant à prendre en compte le I de l'article 184 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi ici commentée. Ces dispositions exigent l'indication de façon lisible, intelligible et en français du débit d'absorption spécifique (DAS) pour tout équipement terminal radioélectrique et équipement radioélectrique proposé à la vente et pour lequel le fabricant a l'obligation de le faire mesurer.

Les travaux engagés devraient conduire à l'adoption de plusieurs mesures non prévues par la loi en vue d'étendre l'application de dispositions couvrant actuellement les équipements terminaux radioélectriques à l'ensemble des équipements radioélectriques. Ainsi, un décret en Conseil d'Etat devrait modifier le décret n° 2010-1207 du 12 octobre 2010 relatif à l'affichage du DAS des équipements terminaux radioélectriques et un arrêté devrait modifier l'arrêté du 12 octobre 2010 relatifs à l'affichage du DAS des équipements terminaux radioélectriques et l'arrêté du 8 octobre 2003 fixant des spécifications techniques applicables aux équipements terminaux radioélectriques.

En application de l'article 8, un **rapport du Gouvernement au Parlement sur l'électro-hypersensibilité**, qui devait pourtant être remis dans l'année suivant la promulgation de la loi, n'a toujours pas été rédigé. Le Gouvernement confirme néanmoins sa volonté de publier un rapport, lequel s'appuierait sur deux travaux préliminaires :

- un rapport rédigé par un groupe d'experts sous l'égide de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : une première version du rapport a été soumise à consultation publique du 27 juillet au 15 octobre 2016, et le rapport définitif devrait être publié durant l'été 2017 ;

- une étude pratique réalisée par une équipe spécialisée à l'hôpital Cochin, qui devrait être communiquée au ministère cet été.

3. Une mise en œuvre inégale des actions prévues par la loi

a) Actions mises en œuvre

(1) La mise à disposition des communes d'une carte à l'échelle communale des antennes relais existantes

Le II de l'article 1er de la loi confie la mission à l'ANFR de mettre à la disposition des communes de France, dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, une carte à l'échelle communale des antennes relais existantes.

L'ANFR a mis en place depuis plusieurs années un **outil intitulé « cartoradio »** permettant de connaître l'emplacement des stations radioélectriques. Dorénavant, il est possible de visualiser, sur ce site, les déploiements commune par commune. Ce site internet permet également de prendre connaissance, pour une installation donnée, des résultats des mesures de champ électromagnétique effectuées, comme prévu par le I de l'article L. 34-9-1 précité, selon lequel « *le résultat des mesures est transmis par les organismes (...) à l'Agence nationale des fréquences, qui en assure la mise à disposition du public* » (cette disposition a été introduite par l'article 183 de la

loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement).

(2) La mission de veille et de vigilance de l'ANSES en matière de radiofréquences

L'article 3 de la loi confie à l'ANSES (ci-après, « l'Agence ») une mission de veille et de vigilance en matière de radiofréquences. L'Agence doit notamment évaluer périodiquement les risques potentiels et les effets de ces radiofréquences et mettre en œuvre des programmes de recherche scientifiques et techniques dans ce domaine.

Comme le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, Daniel Raoul, l'avait souligné, **l'ANSES avait déjà mis en œuvre des structures spécifiques et réalisé d'importants travaux relatifs à l'impact des radiofréquences sur la santé**. Après la publication d'un avis sur le thème de la téléphonie mobile en 2003, actualisé en 2005 et étendu à l'ensemble du domaine des radiofréquences en 2009, l'Agence a créé un groupe de travail pérenne intitulé « radiofréquences et santé », afin de définir et coordonner ses travaux en la matière. En parallèle, elle a installé, la même année, un comité de dialogue sur ce thème composé de représentants de scientifiques, d'associations, d'industriels et de syndicats. Enfin, dès 2011 également, l'Agence a mobilisé des financements spécifiques pour des programmes de recherche relatifs à cette thématique.

Cette disposition consacre donc au niveau législatif une mission déjà exercée par l'Agence. Depuis son adoption, l'ANSES a poursuivi ses travaux dans ce domaine. Elle a, par exemple, publié un avis relatif à l'exposition des enfants aux radiofréquences en juillet 2016, organisé en mai 2017 un colloque effectuant un bilan des programmes de recherche en la matière, et devrait publier cet été, comme vu plus haut, son rapport définitif sur l'électrohypersensibilité. En 2017, l'Agence a lancé trois appels à projets, dont un dédié au thème « radiofréquences et santé », contenant quatre volets : recherche de mécanismes d'action des radiofréquences au niveau cellulaire, recherche d'effets physiologiques ou sanitaires des radiofréquences, hypersensibilité électromagnétique, et caractérisation des expositions.

(3) L'adoption de lignes directrices en vue d'harmoniser la présentation des résultats issus des simulations de l'exposition générée par l'implantation d'une installation radioélectrique par l'ANFR

L'article 2 de la loi confie à l'ANFR la mission de publier, dans un délai de six mois à compter de sa promulgation, « des lignes directrices nationales, en vue d'harmoniser la présentation des résultats issus des simulations de l'exposition générée par l'implantation d'une installation radioélectrique ». Il s'agit des simulations pouvant être demandées par le maire ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale déjà mentionnées dans le cadre de l'étude du décret n° 2016-1211 du 9 septembre 2016 relatif à

l'information locale en matière d'exposition du public aux champs électromagnétiques.

Ces lignes directrices ont été **publiées par l'ANFR en décembre 2015**. Elles précisent les données techniques des stations radioélectriques à intégrer au calcul du niveau d'exposition, les critères techniques retenus pour la simulation, la présentation des résultats de simulation de l'exposition et la trame du rapport de simulation remis par l'exploitant.

b) Actions restant à mettre en oeuvre

(1) Le recensement national des points atypiques

Le G de l'article L. 34-9-1, dans sa rédaction issue de l'**article 1er** de la loi commentée, confie à l'ANFR la mission d'établir chaque année un recensement national des points atypiques. Ces points atypiques sont définis dans la loi comme « *les lieux dans lesquels le niveau d'exposition aux champs électromagnétiques dépasse substantiellement celui généralement observé à l'échelle nationale, conformément aux critères déterminés par l'ANFR et révisés régulièrement en fonction des résultats des mesures qui lui sont communiqués* ». Ces dispositions complètent celles issues de l'article 183 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui prévoyait déjà l'établissement d'un recensement national des points atypiques – alors définis comme les points du territoire « *dans lesquels les taux d'exposition dépassent sensiblement la moyenne observée à l'échelle nationale* » – en vue d'une publication au plus tard le 31 décembre 2012.

Au 31 mars 2017, **le recensement** prévu par la loi commentée **n'a pu être effectué**, dans l'attente de la détermination des critères par l'ANFR dans le cadre du comité national de dialogue relatif aux niveaux d'exposition du public aux champs électromagnétiques évoqué plus haut.

A fortiori, le rapport périodique sur les modalités de traitement et la trajectoire de résorption des points atypiques n'a donc pas, non plus, été publié.

(2) La mise en place d'une politique de sensibilisation et d'information concernant l'usage des terminaux mobiles

L'**article 6** de la loi prévoyait, dans un délai d'un an à compter de sa promulgation, la mise en place d'une politique de sensibilisation et d'information concernant l'usage responsable et raisonné des terminaux mobiles ainsi que les précautions d'utilisation des appareils utilisant des radiofréquences.

À ce jour, cette politique **n'a pas été mise en oeuvre**.

4. Une loi modifiée à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur

Plusieurs modifications à la marge ont été effectuées par la **loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**.

Outre une modification d'ordre rédactionnel de l'article L. 32-1 du CPCE et la suppression évoquée plus haut, l'**article L. 34-9-1 du CPCE** issu de l'**article 1^{er}** de la loi de février 2015 ici commentée a été modifié plusieurs fois par la loi d'août 2015.

Son article 127 invite l'ANFR à prendre en compte des critères techniques dans la détermination des critères de définition de la notion de points atypiques.

Son article 130 harmonise les délais requis pour la transmission d'un dossier d'information au maire ou au président d'EPCI, qu'il s'agisse d'une installation nouvelle ou de la modification substantielle d'une installation existante. Alors que, dans le premier cas, la loi de février 2015 avait prévu une transmission deux mois avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme pour construire l'installation, elle disposait, dans le second cas, que cette transmission devait être effectuée « au moins » deux mois avant le début des travaux de modification. L'article 130 supprime les mots « au moins » pour fixer le délai à deux mois dans les deux cas.

Les dispositions relatives à la publicité introduites par l'**article 5** de la loi ont également été modifiées par cette même loi du 6 août 2015.

Son article 128, introduit à l'initiative du Sénat, entend clarifier les dispositions visant à imposer la promotion de l'usage d'un kit « mains libres ». Pour ce faire, il impose la représentation – et non leur simple mention – de tels kits dans les publicités promouvant l'usage d'un téléphone mobile pour les communications vocales. En conséquence, il abroge l'article L. 5232-1-2 du code de la santé publique, créé par la loi de février 2015 ici commentée, qui interdisait les publicités de promotion de l'usage d'un téléphone mobile sans un tel kit.

Des modifications d'ordre rédactionnel figurent également à l'article 61 de la **loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé**.

B. LOI N° 2010-123 DU 9 FÉVRIER 2010 RELATIVE À L'ENTREPRISE PUBLIQUE LA POSTE ET AUX ACTIVITÉS POSTALES

Afin que cette loi soit totalement applicable, deux mesures devaient encore être adoptées. Néanmoins, la première n'est que facultative (1), et la seconde n'est pas d'actualité (2).

1. Extension du dispositif de participation des salariés aux résultats de l'entreprise à La Poste

Le dernier alinéa du 3° de l'article 12 permet d'étendre, par décret en Conseil d'État, le dispositif de participation aux résultats de l'entreprise figurant dans le code du travail aux employés de La Poste.

Ce décret n'a toujours pas été adopté. Néanmoins, on observera, comme les années précédentes, que l'article 12 ouvre en réalité une faculté pour le pouvoir réglementaire de prendre un tel texte et que le Gouvernement ne souhaite toujours pas, pour l'instant, en faire usage.

2. Exemption de contribution au fonds de compensation du service universel postal

Le décret relatif au 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, prévu par l'alinéa 2 *in fine* du 2° de l'article 21, n'a toujours pas été adopté. Cependant, son adoption est, à ce jour, superfétatoire.

Suite à la directive postale du 15 décembre 1997, la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation postale a institué un fonds de compensation des charges financières imputables aux obligations de service universel supportées par le prestataire de service universel, mentionné à l'article L. 2-2 du code des postes et des communications électroniques.

La Poste n'a jamais sollicité le déclenchement de ce dispositif légal jusqu'à présent. En effet, à ce jour, elle serait le seul opérateur à contribuer au fonds de compensation et à en bénéficier (alors que les frais de gestion du fonds devraient être soustraits de la somme qui lui serait versée). Comme le souligne la réponse à une question parlementaire¹, La Poste « n'a pas fait état d'une charge financière inéquitable imputable à sa mission de service universel postal. Par ailleurs, en l'absence d'une concurrence significative sur le marché, le rendement du fonds de compensation serait nul ». Le récent rapport de la Cour des comptes relatif à La Poste² rappelle également que « le coût net du service

¹ Question n° 26177 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, dont la réponse a été publiée au journal officiel le 12 novembre 2013

² Cour des comptes, La Poste, Une transformation à accélérer, décembre 2016

universel postal (...) n'est pas évalué ». Or, en application du premier alinéa du I de l'article 2-2, tel qu'il résulte de la loi de 2010, le fonds est censé assurer « *le financement des coûts nets liés aux obligations de service universel* ». Ce même rapport rappelle que « *la politique tarifaire validée par l'ARCEP (...) tient lieu de compensation pour La Poste, les prix des services proposés dans le cadre du service universel devant être « orientés sur les coûts » (article L. 1 du code)* ».

Les décrets d'application de l'article L. 2-2 n'ont donc jamais été publiés.

L'article 21 de la loi du 9 février 2010 prévoit l'adoption d'un décret fixant le seuil, défini en nombre d'envois de correspondance acheminé, en-deçà duquel un prestataire en principe soumis à contribution au fonds en est exempté. **Le Gouvernement estime toujours qu'il n'y a pas lieu de prendre ce décret** puisqu'il repose, de même, sur l'activation du fonds de compensation (en application du III de l'article L. 2-2 du code).

Un texte non prévu par l'article 21 a néanmoins été adopté. Il s'agit du **décret n° 2012-1072 du 20 septembre 2012 relatif au fonds de compensation du service universel postal et portant diverses modifications du code des postes et des communications électroniques**. Ce décret désigne l'Agence de services et de paiement, établissement public à caractère administratif de l'État, comme gestionnaire du fonds, et procède à certains ajustements du code, rendus nécessaires par la loi de 2010.

IV. ÉNERGIE

A. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE

Totalisant 215 articles à l'issue de son examen parlementaire, la loi « Transition énergétique » attendait logiquement un grand nombre de mesures d'application. Ainsi, la loi comportait **182 renvois à des textes réglementaires**¹, 48 habilitations à légiférer par ordonnances² et 26 demandes de rapport³.

Au 31 mars 2017, selon le suivi effectué par votre commission, **161 dispositions, soit 88 % des 182 recensées, étaient devenues applicables** à la suite de la publication d'un texte (contre 30 % un an plus tôt et 83 % au 31 décembre 2016). De son côté, le Secrétariat général du Gouvernement

¹ Plusieurs renvois peuvent correspondre au même décret et certaines mesures d'application peuvent être nécessaires, et donc attendues, même s'il n'en est pas fait mention explicitement dans la loi. Six des mesures initialement attendues sont par ailleurs devenues sans objet.

² Regroupées dans 11 articles d'habilitation. Les ordonnances ne sont cependant pas considérées, au sens strict, comme des mesures d'application attendues par la loi dès lors que le Parlement ne fait qu'autoriser le Gouvernement à les prendre, mais ne l'y oblige pas.

³ Dont un devenu sans objet. Par convention, les rapports ne sont pas inclus dans les mesures attendues bien que le législateur en ait expressément demandé la remise au Gouvernement.

revendiquait à la même date un taux d'application de 95 % sur les seules mesures appelant la parution d'un décret (soit 157 dispositions devenues applicables sur les 166 recensées), là où les chiffres de votre commission intègrent aussi les arrêtés.

En intégrant les dernières mesures parues depuis le 1^{er} avril, ces « taux d'application » atteignent respectivement **92 %** pour votre commission (167 sur 182) et 98 % pour le SGG (162 sur 166).

Comme souligné en fin d'année dernière à l'occasion du suivi d'application des quelques lois emblématiques de la législature, ce **bilan globalement satisfaisant** atteste de la forte mobilisation des services, même si les objectifs très volontaristes affichés par le Gouvernement au cours des débats parlementaires – la parution de l'ensemble des textes était alors promise pour la fin de l'année 2015 – n'auront pas été tenus.

Dans le champ des compétences de votre commission, on rappellera en particulier **la publication de nombreuses mesures importantes**, parmi lesquelles :

- l'application du **volet bâtiment** (« travaux embarqués », fonds de garantie pour la rénovation énergétique, bonus de constructibilité pour les bâtiments à énergie positive et à haute performance environnementale, dérogations aux règles d'urbanisme pour l'isolation par l'extérieur ou amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments tertiaires, etc.), même si **la mise en place du carnet numérique et d'entretien du logement fait toujours défaut** ;

- les nouvelles **modalités de soutien aux énergies renouvelables** (complément de rémunération, contrôle des installations, etc.) et **le nouveau cadre réglementaire régissant le renouvellement des concessions hydroélectriques**, dont le calendrier de mise en œuvre reste cependant toujours aussi incertain, le Gouvernement français ayant notamment transmis en mars dernier à la Commission européenne des demandes de prolongation contre travaux de plusieurs concessions¹ ;

- **les mesures en faveur des industries électro- et gazo-intensives** (réduction du tarif d'utilisation des réseaux de transport, renforcement du mécanisme d'interruptibilité, etc.), dont certaines ont été complétées et renforcées par la loi « Montagne »² ;

- **l'expérimentation du chèque-énergie** dans quatre départements (Ardèche, Aveyron, Côtes d'Armor et Pas de-Calais), dont les premiers résultats sont encourageants et pour laquelle le Gouvernement devra

¹ *Concessions de la Truyère et du Lot amont, exploitées par EDF, et concession du Rhône, exploitée par la CNR.*

² *Bénéfice de la réduction des tarifs d'électricité étendu aux entreprises raccordées en haute ou très haute tension et effectivité de la réduction des tarifs en gaz (articles 65 et 66 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne).*

remettre un rapport d'évaluation au Parlement dans les trois mois précédant sa généralisation au 1^{er} janvier 2018 ;

- enfin, **la programmation pluriannuelle de l'énergie** (PPE) en métropole, finalement publiée en octobre 2016 après plusieurs reports mais qui fait largement l'impasse sur la mesure emblématique de réduction de la part du nucléaire dans le mix électrique ; toute décision sur le dimensionnement du parc est ainsi renvoyée à l'après-2019 à l'exception de la fermeture de la centrale de Fessenheim, finalement actée par un décret, non directement attendu par la loi, paru en avril dernier (décret n° 2017-508 du 8 avril 2017 portant abrogation de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Fessenheim) mais sans portée juridique réelle dès lors qu'il ne s'appliquera, entre autres conditions, qu'à compter de la réception de la demande d'abrogation formulée par l'exploitant avant la mise en service de l'EPR de Flamanville, au plus tard le 11 avril 2020.

Dans le détail, ont été publiés dans la période de contrôle du présent rapport (1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017), sur les articles relevant de votre commission :

- *Volet bâtiment*

- le décret n° 2016-802 du 15 juin 2016 facilitant la **délivrance d'une autorisation d'urbanisme pour la mise en œuvre d'une isolation thermique ou d'une protection contre le rayonnement solaire**, en application de l'article 7 ;

- le décret n° 2016-1821 du 21 décembre 2016 relatif aux **constructions à énergie positive et à haute performance environnementale** sous maîtrise d'ouvrage de l'État, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales, en application du II de l'article 8 ;

- le décret n° 2016-856 du 28 juin 2016 fixant les conditions à remplir pour bénéficier du **dépassement des règles de constructibilité** prévu au 3° de l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme, en application de l'article 8 ;

- le décret n° 2016-551 du 4 mai 2016 relatif au **Centre scientifique et technique du bâtiment**, en application de l'article 9 ;

- le décret n° 2017-312 du 9 mars 2017 modifiant le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux **caractéristiques du logement décent** pris pour application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, en application de l'article 12. Plusieurs associations (le Cler, la FAP, FNE, la FNH, les Amis de la Terre, Soliha, l'Afoc et la CNL) ont estimé que le décret fixait « des critères flous et de fait, inopérants » réclamant une « réécriture » du texte ;

- le décret n° 2016-711 du 30 mai 2016 relatif **aux travaux d'isolation en cas de travaux de ravalement de façade, de réfection de toiture ou**

d'aménagement de locaux en vue de les rendre habitables, en application de l'article 14 ;

- le décret n° 2016-798 du 14 juin 2016 relatif aux **travaux d'isolation acoustique en cas de travaux de rénovation importants**, en application de l'article 14 ;

- le décret n° 2016-689 du 27 mai 2016 relatif aux conditions d'éligibilité au fonds de garantie pour la rénovation énergétique, qui a été abrogé par le décret n° 2016-1097 du 11 août 2016 relatif au **fonds de garantie pour la rénovation énergétique**, en application de l'article 20 ;

- le décret n° 2016-710 du 30 mai 2016 relatif à la **détermination individuelle de la quantité de chaleur consommée** et à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs et l'arrêté du 30 mai 2016 relatif à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs, en application de l'article 26. Cette disposition a été fortement critiquée au moment de la rédaction des mesures d'application notamment par les associations de défense des consommateurs, les associations de copropriétaires ou encore les organismes HLM. **Le Parlement devra vraisemblablement réexaminer ce dispositif** ;

- le décret n° 2016-447 du 12 avril 2016 relatif à la **mise à disposition de données de comptage d'énergie** aux propriétaires ou gestionnaires d'immeuble par les gestionnaires de réseau d'énergie, en application de l'article 28 ;

- le décret n° 2016-1618 du 29 novembre 2016 relatif à l'offre, par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel, de **transmission des données de consommation exprimées en euros au moyen d'un dispositif déporté**, en application de l'article 28 ;

- l'arrêté non prévu du 15 février 2017 modifiant l'arrêté du 29 décembre 2014 relatif aux modalités d'application de la **troisième période du dispositif des certificats d'économies d'énergie** en application de l'article 30.

Il est à noter que **plusieurs mesures d'application ont fait l'objet de modification quelques mois seulement après leur publication**. Tel est le cas du **fonds de garantie pour la rénovation énergétique** dont le décret d'application publié en mai 2016 a été abrogé et remplacé par un second plus complet publié en août 2016. Tel est également le cas des mesures relatives aux « **travaux embarqués** » afin de préciser le champ d'application de cette obligation d'une part, en indiquant explicitement la nature des parois concernées par cette obligation de travaux et, d'autre part, en excluant du champ d'application les bâtiments du label « XX^e siècle » en application de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

- *Énergies renouvelables*

- le décret n° 2016-691 du 28 mai 2016 définissant les listes et les caractéristiques des installations mentionnées aux articles L. 314-1, L. 314-2, L. 314-18, L. 314-19 et L. 314-21 du code de l'énergie, c'est-à-dire la **liste des installations éligibles au complément de rémunération ou à l'obligation d'achat**, selon les filières et la puissance des installations concernées (article 104) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-682 du 27 mai 2016 relatif à l'obligation d'achat et au complément de rémunération prévus aux articles L. 314-1 et L. 314-18 du code de l'énergie et complétant les dispositions du même code relatives aux appels d'offres et à la compensation des charges de service public de l'électricité, qui précise les **conditions dans lesquelles les installations bénéficient d'un tarif d'achat ou d'un complément de rémunération** (article 104) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-1726 du 14 décembre 2016 relatif à la mise en service, aux contrôles et aux sanctions applicables à certaines installations de production d'électricité, qui fixe les **modalités de contrôle des installations bénéficiant d'un soutien public** attribué à « guichet ouvert » ou après appel d'offres, les sanctions encourues par les producteurs et les conditions d'agrément des organismes de contrôle (articles 104, 106 et 107) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-690 du 28 mai 2016 pris pour l'application de l'article L. 314-6-1 du code de l'énergie, qui permet à un producteur de **céder le contrat d'achat** conclu avec un acheteur obligé historique – EDF ou les entreprises locales de distribution (ELD) – à un **organisme agréé** par l'État (article 104) ; cette possibilité, jusqu'alors limitée aux six mois suivant la signature du contrat, peut désormais intervenir à tout moment de la vie du contrat à la suite de la publication de l'ordonnance n° 2016-1059 du 3 août 2016 ;

- le décret n° 2016-399 du 1^{er} avril 2016 relatif au **délai de raccordement** des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable en application d'une disposition introduite par le Sénat pour fixer un délai maximal de dix-huit mois, sauf dérogation, lorsque des travaux d'extension ou de renforcement du réseau sont nécessaires (article 105), ainsi que le décret en Conseil d'État n° 2016-1316 du 5 octobre 2016 fixant le **barème des indemnités dues** en cas de dépassement du délai de raccordement d'une installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable d'une puissance installée supérieure à trois kilovoltampères ;

- le décret n° 2016-706 du 30 mai 2016 précisant les **modalités d'intervention des collectivités** de Corse, de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de La Réunion **dans les procédures d'appels d'offres** mentionnées à l'article L. 311-11-1 du code de l'énergie (article 106) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-1272 du 29 septembre 2016 relatif aux **investissements participatifs** dans les projets de production d'énergie renouvelable, qui précise les caractéristiques à remplir pour que les offres de participation au capital ou au financement des projets ne soient pas considérées comme une offre au public et soient ainsi dispensées du respect d'un certain nombre de formalités (prospectus visé par l'Autorité des marchés financiers (AMF) notamment) (article 111) ;

- le décret n° 2016-530 du 27 avril 2016 relatif aux **concessions d'énergie hydraulique** et approuvant le modèle de cahier des charges applicable à ces concessions (articles 116 et 118), ainsi que l'ordonnance n° 2016-518 du 28 avril 2016 portant diverses modifications du livre V du code de l'énergie (article 119) qui renforce notamment le régime des sanctions administratives et pénales applicables aux concessions hydroélectriques ;

- l'ordonnance n° 2016-411 du 7 avril 2016 portant diverses mesures d'adaptation dans le secteur gazier (articles 119 et 167) qui permet en particulier de recourir à des **appels d'offres pour favoriser l'injection de biométhane** dans les réseaux de gaz lorsque les objectifs de la PPE ne sont pas atteints ;

- les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'**autoconsommation d'électricité** et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (article 119), ratifiées par la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-835 du 24 juin 2016 relatif à l'**obligation d'assurance** prévue à l'article L. 164-1-1 du code minier et portant diverses dispositions **en matière de géothermie** (article 120) ;

- *Sûreté nucléaire*

- le décret n° 2016-846 du 28 juin 2016 relatif à la **modification, à l'arrêt définitif et au démantèlement des installations nucléaires de base** ainsi qu'à la **sous-traitance** (articles 124, 126 et 127) ;

- l'ordonnance n°2016-128 du 10 février 2016 portant **diverses dispositions en matière nucléaire** (renforcement des contrôles en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, aménagement des pouvoirs de l'Autorité de sûreté nucléaire, etc.) ;

- *Régulation des réseaux et des marchés*

- le décret n° 2016-495 du 21 avril 2016 relatif au contenu du **compte rendu annuel de concession** transmis par les organismes de distribution de **gaz naturel** aux autorités concédantes et le décret n° 2016-496 du 21 avril 2016 relatif au **compte rendu annuel d'activité des concessions d'électricité**, prévu à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (article 153) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-705 du 30 mai 2016 relatif au **comité du système de distribution publique d'électricité des zones non interconnectées (ZNI)** au réseau métropolitain continental (article 153) ;

- le décret n° 2016-1518 du 9 novembre 2016 relatif aux **sites fortement consommateurs de gaz naturel** éligibles à une réduction de tarif d'utilisation des réseaux de transport et de distribution (article 159) ;

- l'arrêté du 17 août 2016 pris en application de l'article L. 311-13-6 du code de l'énergie, qui définit les niveaux de régularité de consommation et de performance énergétique que doivent respecter les **installations de cogénération de plus de 12 MW** alimentant une entreprise ou un site consommant de la chaleur en continu pour bénéficier d'un contrat de complément de rémunération (article 159) ;

- le décret n° 2016-1662 du 5 décembre 2016 relatif à **la mise en œuvre de dispositifs de comptage et de tarification** sur les réseaux de transport et les réseaux publics de distribution de **gaz naturel** en application de l'article L. 452-2-1 du code de l'énergie, visant à inciter les utilisateurs des réseaux à limiter leur consommation, notamment à la pointe (article 161) ;

- plusieurs ordonnances techniques prises sur le fondement de l'article 167 : n° 2016-460 du 14 avril 2016 modifiant l'article L. 225-4 du code de la route pour habilitier les fonctionnaires et agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres placés sous l'autorité du ministre chargé des transports à accéder directement aux **informations relatives au permis de conduire**, n° 2016-461 du 14 avril 2016 précisant les **compétences de la Commission de régulation de l'énergie** en matière de recueil d'information, de sanction et de coopération, n° 2016-665 du 25 mai 2016 relative au commissionnement des **agents de Voies navigables de France** et modifiant des dispositions sur les péages fluviaux, n° 2016-1018 du 27 juillet 2016 relative à la **communication des données de circulation routière** des collectivités territoriales et de leurs groupements et n° 2016-1725 du 15 décembre 2016 relative aux **réseaux fermés de distribution** ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-1132 du 19 août 2016 modifiant les dispositions de la partie réglementaire du code de l'énergie relatives aux effacements de consommation d'électricité, qui fixe la méthodologie utilisée pour établir les règles permettant la **valorisation des effacements** de consommation d'électricité sur les marchés de l'énergie et sur le mécanisme d'ajustement, et le décret en Conseil d'État n° 2017-437 relatif à la **valorisation des effacements de consommation d'électricité conduisant à des économies d'énergie significatives**, qui fixe en particulier la part de versement au fournisseur effacé dont s'acquitte le gestionnaire du réseau de transport (article 168) ;

- *Gouvernance et pilotage*

- le décret en Conseil d'État n° 2016-1138 du 19 août 2016 pris pour l'application de l'article L. 225-102-1 du code de commerce et relatif **aux**

informations environnementales figurant dans le rapport de gestion des entreprises, qui précise les modalités de prise en compte, dans ledit rapport des sociétés anonymes, des enjeux climatiques (article 173) ;

- l'arrêté du 24 avril 2016, non prévu par la loi, qui relevait, à défaut de parution de la PPE, les **objectifs d'énergie renouvelable** de la précédente programmation, dite « programmation pluriannuelle des investissements », puis **la PPE** proprement dite, publiée par le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 (article 176) ;

- le décret n° 2016-1098 du 11 août 2016 relatif aux modalités d'évaluation et de **révision simplifiée de la PPE** (article 176) ;

- le décret n° 2016-973 du 18 juillet 2016 relatif à la **mise à disposition des personnes publiques de données** relatives au transport, à la distribution et à la production d'électricité, de gaz naturel et de biométhane, de produits pétroliers et de chaleur et de froid (article 179) ;

- l'arrêté du 21 décembre 2016 portant publication de la **stratégie nationale de recherche énergétique** (article 183) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-704 du 30 mai 2016 relatif aux **expérimentations de services de flexibilité locaux** sur des portions du réseau public de distribution d'électricité (article 199) ;

- *Lutte contre la précarité énergétique*

- le décret n° 2016-555 du 6 mai 2016 relatif au **chèque énergie** qui en précise les conditions de mise en œuvre (article 201). Sont éligibles les ménages dont le revenu fiscal de référence annuel par unité de consommation¹ est inférieur à 7 700 euros, le montant du chèque variant ensuite selon le niveau de revenu et la composition du ménage (de 48 à 227 euros par an) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-850 du 28 juin 2016 relatif aux modalités de compensation des contributions des fournisseurs d'électricité au **fonds de solidarité pour le logement** (article 201) ;

- *Zones non interconnectées*

- le décret n° 2017-457 du 30 mars 2017 relatif à la **programmation pluriannuelle de l'énergie de la Guyane** (article 203) ;

- le décret n° 2016-434 du 11 avril 2016 portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux **schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR)** (article 203) qui encadre les **adaptations de ces schémas à l'outre-mer** et prévoit en particulier les modalités de plafonnement de la participation des producteurs au coût de raccordement ;

¹ La première ou seule personne du ménage vaut une unité de consommation (UC), la deuxième 0,5 UC puis chaque personne supplémentaire 0,3 UC.

- enfin, l'ordonnance n° 2016-572 du 12 mai 2016 portant extension et adaptation aux îles Wallis et Futuna de diverses dispositions du code de l'énergie (article 214).

*

En outre, **depuis le 1^{er} avril 2017**, soit au-delà de la période de contrôle du présent rapport, plusieurs mesures nouvelles sont parues en application d'articles suivis par votre commission :

- l'arrêté du 10 avril 2017 relatif aux **constructions à énergie positive et à haute performance environnementale sous maîtrise d'ouvrage de l'État**, de ses établissements publics et des collectivités territoriales en application du II de l'article 8. Ces dispositions ont fait l'objet de critiques. Selon le quotidien MaireInfo publié par l'Association des maires de France, « ces nouvelles normes sont d'une telle complexité qu'elles pourraient décourager les meilleures volontés » ;

- le décret n° 2017-919 du 9 mai 2017 modifiant les articles R. 131-28-7 et R. 131-28-9 du code de la construction et de l'habitation et relatif aux **travaux d'isolation en cas de travaux de ravalement importants**, en application de l'article 14 ;

- l'arrêté du 13 avril 2017 relatif aux **caractéristiques acoustiques des bâtiments existants lors de travaux de rénovation importants**, en application de l'article 14 ;

- le décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations **d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire** pris en application de l'article 17 ;

- le décret en Conseil d'État n° 2017-847 du 9 mai 2017 relatif à la **péréquation des charges de distribution d'électricité**, qui permet aux entreprises locales de distribution (ELD), en application de l'article 165, d'opter pour un système de péréquation fondé sur l'analyse de leurs charges réelles d'exploitation lorsqu'elles estiment que le système de péréquation forfaitaire n'est pas adapté à leurs spécificités ;

- le décret n° 2017-725 du 3 mai 2017 relatif aux principes et modalités de **calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics**, qui doit permettre aux financeurs de projets publics de tenir compte, dans le financement qu'ils consentent, de la contribution à la réduction des émissions du projet concerné, en application de l'article 173 ;

- enfin, les décrets n° 2017-570 du 19 avril 2017 et n° 2017-530 du 12 avril 2017 relatifs respectivement à la **programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de la Guadeloupe et de la Réunion** (article 203) ; restent désormais attendues les PPE de la Martinique, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

*

Plusieurs dispositions suivies par votre commission restent inapplicables :

- *Volet bâtiment*

Quatre mesures d'application (hors rapport) sont encore attendues.

Selon la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), sont **en cours d'élaboration** les arrêtés déterminant le montant unitaire maximal par ménage pour la prise en compte, parmi les charges imputables aux missions de service public, des coûts supportés par les fournisseurs de gaz naturel et les fournisseurs d'électricité en raison de la mise en œuvre du dispositif de mise à disposition des données de comptage aux consommateurs domestiques bénéficiant de la tarification spéciale (article 28).

S'agissant de la mise en place du **carnet numérique prévu par l'article 11**, le directeur de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a confié à M. Alain Neveü, un travail préparatoire pour faciliter la rédaction du décret d'application de la mesure. Dans son rapport rendu en janvier 2016, il a conclu à la nécessité de compléter la loi et **a en conséquence recommandé de ne publier le décret qu'après consolidation de la loi**. Toutefois, et en vue d'une future modification législative, il a été décidé de mener une expérimentation avec la profession immobilière pour proposer des solutions techniques et juridiques afin de pallier les carences identifiées.

Enfin, s'agissant de la **RT 2018**, un travail de concertation technique a été mené en 2015 pour définir le référentiel « Énergie-Carbone » destiné à une phase d'expérimentation et a débouché sur le lancement de démarches volontaires qui se dérouleront en 2016-2017. Les résultats permettront d'établir les niveaux de la future réglementation énergie carbone.

- *Énergies renouvelables*

Trois mesures, certes non essentielles ou non urgentes mais dont on notera qu'elles sont toutes issues d'initiatives sénatoriales, restent attendues :

- **l'expérimentation du complément de rémunération pour les petits et moyens projets ainsi que pour les filières non matures**, dont les modalités sont toujours à préciser par voie d'arrêté (article 104) ; en pratique, le besoin d'une telle expérimentation n'est sans doute aujourd'hui plus avéré ;

- **le programme d'investissement que s'engagent à réaliser certaines installations hydroélectriques pour bénéficier plusieurs fois d'un complément de rémunération** en vertu de l'article L. 314-21 du code de l'énergie, dont un arrêté doit toujours définir la teneur (article 104) ;

- **la durée maximale du contrat offrant un complément de rémunération** pour chaque filière d'énergies renouvelables, qui reste à préciser par arrêté (article 104).

- *Régulation des réseaux et des marchés*

Quatre mesures sont encore attendues.

En matière d'**interruptibilité gazière** (article 158), les deux arrêtés devant fixer le volume de capacités interruptibles, les modalités techniques et les conditions d'agrément et de compensation des participants sont toujours attendus ; en pratique, un tel dispositif s'avère moins justifié en gaz qu'en électricité à raison d'un moindre risque de rupture d'approvisionnement, auquel les capacités de stockage et la redondance des infrastructures permettent par ailleurs de répondre ;

En matière d'**effacement de consommation électrique** (article 168), deux arrêtés doivent encore intervenir, le premier pour définir les différentes catégories d'effacement « *en fonction des caractéristiques techniques et économiques des effacements concernés ou du procédé au moyen duquel sont obtenus les effacements* » - seuls les effacements conduisant à des économies d'énergie significatives ayant été définis dans le décret n°2017-437 du 29 mars 2017 -, le second pour lancer l'appel d'offres destiné à sélectionner de nouvelles capacités d'effacement et attendu courant 2017.

En outre, on signalera que **l'absence de l'ordonnance relative à la réforme du stockage de gaz naturel** prévue à l'article 167 fait craindre aux acteurs du secteur **un risque d'approvisionnement en gaz pour l'hiver prochain**. Un rapport sur le sujet réalisé par l'Inspection générale des finances, le Conseil général de l'économie et le Conseil général de l'environnement et du développement durable était annoncé pour la fin avril mais n'a à ce jour pas été rendu public.

- *Gouvernance et pilotage*

Toutes les mesures attendues par ce volet sont parues. On signalera cependant que le Gouvernement n'a **pas utilisé l'habilitation** qui lui avait été donnée à l'article 200 pour « *mener à bien un **déploiement expérimental de réseaux électriques intelligents** ou de dispositifs de gestion optimisée de stockage et de transformation des énergies* ».

*

Enfin, **sur les 26 rapports attendus**, un est devenu sans objet¹, et **seuls 5 ont été remis jusqu'à présent**. Il s'agit des rapports portant sur :

- le statut des **colonnes montantes** d'électricité dans les immeubles d'habitation, remis en avril 2017 (article 33) ;

- la **réservation de voies** sur les axes structurants des agglomérations pour améliorer la mobilité quotidienne et favoriser la transition énergétique, remis en septembre 2016 (article 56 délégué au fond à

¹ Rapport sur la « compensation carbone » prévu à l'article 162, sans objet depuis la création du dispositif par l'article 68 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable) ;

- l'opportunité de l'extension de la **durée de garantie légale de conformité** de deux à cinq ans, voire à dix ans, pour certaines catégories ciblées de produits, remis en avril 2017 (article 70 délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable) ;

- l'impact d'une extension éventuelle à la maroquinerie de la filière à **responsabilité élargie des producteurs** des textiles, linge de maison et chaussures (article 92 délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable) ;

- les **mesures d'accompagnement en faveur de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna**, afin de permettre à ces trois collectivités d'appliquer les principaux dispositifs de la loi, remis en décembre 2016 sur le fondement de l'article 212.

Sur les 19 rapports manquants, 13 n'ont pas été déposés alors que le délai de remise prévu par la loi a été dépassé, parfois largement¹. Les autres rapports sont attendus soit à une date non encore échue², soit à une date non expressément précisée par la loi³.

Dans les champs de compétences de votre commission, doivent encore être remis :

- le rapport sur l'atteinte des objectifs de la politique énergétique, mais dont la première occurrence n'interviendra, conformément à la loi, qu'à la **mi-2018**, c'est-à-dire dans les six mois précédant l'échéance de la première période de la PPE (article 1^{er}) ;

- le rapport quinquennal détaillant la stratégie nationale à l'échéance 2050 pour mobiliser les investissements en faveur de la maîtrise de l'énergie dans le parc national de bâtiments publics ou privés, à usage résidentiel ou tertiaire (article 4). Selon les informations transmises par la DHUP, la remise de ce rapport est adossée à la remise d'un rapport à la Commission européenne portant sur un sujet proche. Il devait être **remis en mars 2017**, toutefois selon une dépêche d'AEF, Mme Ségolène Royal aurait demandé à la DHUP de revoir sa copie souhaitant « *notamment que l'introduction du rapport soit plus "stratégique", afin notamment qu'elle intègre les "objectifs forts" de la stratégie bas carbone à l'horizon 2050, actuellement "noyés dans le rapport"* » ;

¹ *Rapports demandés aux articles 14 (deux rapports, l'un à remettre au plus tard le 17 août 2016, l'autre le 1^{er} décembre 2016), 19 (17 février 2016), 21 (17 août 2016), 48 (31 décembre 2015), 57 (17 août 2016), 70 (trois rapports, attendus pour l'un au plus tard le 17 août 2016 et pour les deux autres le 1^{er} janvier 2017), 100 (17 août 2016), 101 (17 août 2016), 125 (17 février 2016) et 173 (31 décembre 2016).*

² *Rapports demandés aux articles 1^{er} (mi-2018), 75 (1^{er} janvier 2018) et 201 (31 décembre 2017).*

³ *Rapports demandés aux articles 4, 9 et 69.*

- le rapport annuel d'activité du centre scientifique et technique du bâtiment (article 9) ;

- le rapport sur les moyens de substituer une aide globale à l'ensemble des aides fiscales attachées à l'installation de certains produits de la construction (article 14). Ce rapport devait être remis dans un délai de six mois à compter de la publication du décret prévu à l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation. Selon la DHUP, une mission a été confiée, le 29 novembre 2016, conjointement à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Elle vise « à formuler des propositions sur l'opportunité et la faisabilité technique et administrative de l'évolution du mécanisme des aides fiscales à la rénovation énergétique des bâtiments pour migrer d'une logique de performances adossées à des équipements et matériaux à une logique d'aides dimensionnées selon un projet complet de rénovation » ;

- le rapport sur la mise en place d'un mécanisme financier visant à inciter, via un bonus, les propriétaires dont le bien atteint des objectifs de performance énergétique supérieurs à un référentiel d'économie d'énergie minimale à déterminer, et à pénaliser, via un malus, ceux dont le bien présente des performances énergétiques inférieures à ce référentiel (article 14). Ce rapport devait être remis avant le 17 août 2016 ;

- le rapport faisant état de l'ensemble des financements permettant l'attribution de subventions pour la rénovation énergétique des logements occupés par des ménages aux revenus modestes, de l'opportunité de leur regroupement au sein d'un fonds spécial concourant à la lutte contre la précarité énergétique et des modalités d'instauration d'un tel fonds (article 19). Ce rapport devait être remis avant le 17 février 2016 ;

- le rapport sur l'opportunité d'aides fiscales à l'installation de filtres à particules sur l'installation de chauffage au bois pour les particuliers (article 21). Ce rapport devait être remis avant le 17 août 2016 ;

- le plan de développement du stockage des énergies renouvelables par hydrogène décarboné (article 121), qui devait être remis avant le 17 août 2016 ;

- le rapport sur les modalités d'intégration, dans les critères de risques au titre d'un environnement physique agressif, des rayonnements ionisants subis, le cas échéant, par les travailleurs du secteur nucléaire (article 125), qui devait être remis avant le 17 août 2016 ;

- le rapport sur la mise en œuvre, par les établissements de crédit et les sociétés de financement, d'un scénario de tests de résistance réguliers représentatifs des risques associés au changement climatique (article 173), dont la remise était attendue avant le 31 décembre 2016 ;

- enfin, le rapport d'évaluation de l'expérimentation du chèque énergie dans certains territoires, dont la loi attend la remise pour la fin 2017,

dans un délai de trois mois avant la fin de l'expérimentation et la généralisation du chèque au 1^{er} janvier 2018 (article 201).

B. LOI N° 2013-312 DU 15 AVRIL 2013 VISANT À PRÉPARER LA TRANSITION VERS UN SYSTÈME ÉNERGÉTIQUE SOBRE ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS SUR LA TARIFICATION DE L'EAU ET SUR LES ÉOLIENNES

Cette loi est désormais pleinement applicable depuis la parution, au cours de la période de contrôle du présent rapport, de la dernière mesure attendue.

Il s'agit de l'arrêté du 8 novembre 2016 relatif aux **modalités de cession des garanties de capacité liées aux contrats d'approvisionnement d'électricité** dont bénéficient les actionnaires des sociétés de capitaux agréées qui ont pour activité l'acquisition de contrats d'approvisionnement à long terme d'électricité mentionnées à l'article 238 *bis* HV du code général des impôts (contrats dits « *Exeltium* »). Cet arrêté requis par l'article 17 de la loi (article L. 335-5 du code de l'énergie) dispose que le volume de garanties cédé est calculé sur la base de la puissance du produit contractualisé, moyennée sur les heures éligibles.

C. LOI N° 2010-1488 DU 7 DÉCEMBRE 2010 PORTANT NOUVELLE ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

La loi « Nome » n'attendait plus qu'une seule mesure pour être pleinement applicable. Cette mesure est désormais parue.

Il s'agit du décret n° 2017-976 du 10 mai 2017 relatif aux **modalités d'accès par les consommateurs aux données de consommation d'électricité ou de gaz naturel** et à la mise à disposition de ces données par les fournisseurs, prévu par l'article 18 (article L. 121-92 du code de la consommation, recodifié depuis aux articles L. 224-8 et L. 224-9). Les fournisseurs ont désormais l'obligation de mettre, gratuitement, à la disposition des consommateurs équipés d'un compteur permettant la relève à distance un espace internet sécurisé donnant accès aux données ainsi qu'au coût de leurs consommations.

En outre, l'article 1^{er} prévoit la remise, avant le 31 décembre 2015 puis tous les cinq ans, d'un **rapport sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique** (ARENH) sur la base de rapports de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et de l'Autorité de la concurrence.

Si l'Autorité de la concurrence a publié son rapport en décembre 2015, celui de la CRE, qui a souhaité organiser une consultation publique préalable à l'été 2015, est toujours attendu et devrait être prochainement examiné par son collègue. Au cours des derniers mois,

certaines modalités d'accès à l'ARENH ont été réformées pour mieux encadrer les arbitrages semestriels des fournisseurs et les réflexions autour de la pérennisation de l'ARENH au-delà de 2025 se poursuivent.

V. PME, COMMERCE ET ARTISANAT

A. LOI N° 2016-298 DU 14 MARS 2016 RELATIVE AUX RÉSEAUX DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE ET DES CHAMBRES DE MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT

Cette loi de quatre articles impliquait, pour son application, l'adoption de deux mesures réglementaires.

- D'une part, un décret en Conseil d'État était nécessaire pour déterminer les **conditions et domaines dans lesquels les chambres de commerce et d'industrie de régions assurent, au bénéfice des chambres de commerce et d'industrie territoriales qui leur sont rattachées, des fonctions d'appui et de soutien** ainsi que toute autre mission pouvant faire l'objet d'une mutualisation et figurant dans le schéma régional d'organisation des missions (3° de l'article 1^{er} de la loi, modifiant l'article L. 711-8 du code de commerce).

Pris pour l'application de cette disposition, le **décret n° 2016-1894 du 27 décembre 2016** relatif à l'organisation et au fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie précise que les fonctions d'appui et de soutien exercées par les CCIR sont, au minimum :

- 1° La gestion des agents de droit public sous statut comprenant la gestion de la paie de ces agents et le plan de formation ;
- 2° Les services financiers et comptables ;
- 3° Les services d'audit ;
- 4° Les services juridiques ;
- 5° Les achats et les marchés publics ;
- 6° La communication ;
- 7° Les systèmes d'information.

Ces fonctions d'appui et de soutien peuvent couvrir les services et les équipements gérés par les chambres de commerce et d'industrie qui leur sont rattachées.

Néanmoins, le texte ouvre, conformément au I de l'article L. 711-10, des facultés de délégation de ces fonctions d'appui et de soutien, à l'exception de celles qui figurent au 1° ci-dessus qui sont exercées à leur niveau, à l'une des chambres qui leur sont rattachées, mais sans qu'une

fonction d'appui et de soutien puisse être fractionnée, ou déléguée à plusieurs chambres.

Le décret adopté a néanmoins un objet plus large, puisqu'il modifie également les dispositions réglementaires antérieures devenues incompatibles avec la loi du 14 mars 2016. Ainsi, il adapte les dispositions relatives aux schémas directeurs afin de leur assurer un caractère opposable, en supprimant notamment leur approbation par le ministre de tutelle. Il fixe les modalités d'adoption des schémas régionaux d'organisation des missions des chambres de commerce et d'industrie, définit leur périmètre et leur rôle par rapport aux schémas sectoriels, dont le contenu est redéfini. Il précise comment les dispositions de ces différents schémas sont prises en compte dans la répartition de la ressource fiscale. Enfin, il complète ou précise les dispositions du code de commerce, notamment afin de prendre en compte les autres modifications introduites par la loi du 14 mars 2016, la création de chambres de commerce et d'industrie dépourvues de la personnalité morale et le renforcement du rôle de l'autorité de tutelle.

- D'autre part, le 8° de l'**article 1^{er}** renvoyait à un décret le soin de préciser les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à la règle selon laquelle chaque chambre de commerce et d'industrie territoriale, locale ou départementale d'Ile-de-France est représentée au sein de la chambre de commerce et d'industrie de région à laquelle elle est rattachée à due proportion de son poids économique, lorsque le nombre de chambres de commerce et d'industrie territoriales, locales ou départementales d'Ile-de-France rattachées à une même chambre de commerce et d'industrie de région est égal à deux (art. L. 713-12 du code de commerce).

Cependant, cette disposition n'a fait que consacrer au niveau législatif une règle d'ores-et-déjà prévue à l'article R. 711-47 du code de commerce précisait ces conditions. En conséquence, aucun nouveau décret n'est nécessaire.

- Enfin, un **décret, non prévu par la loi** mais nécessaire afin de répercuter au niveau réglementaire les dispositions de son **article 3**, modifiant les règles d'organisation et de fonctionnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat a été adopté : le **décret en Conseil d'État n° 2017-343 du 16 mars 2017** modifiant les modalités d'organisation et de fonctionnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.

La loi du 14 mars 2016 est aujourd'hui entièrement applicable.

B. LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 RELATIVE À LA CROISSANCE, À L'ACTIVITÉ ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES

1. Dispositions relatives aux communications électroniques

a) Adoption d'ordonnances par le Gouvernement

En application de l'**article 115**, le Gouvernement a adopté, en respectant le délai exigé de neuf mois à compter de la promulgation de la loi :

- l'ordonnance n° 2016-493 du 21 avril 2016 relative à la mise sur le marché d'équipements radioélectriques ;

- l'ordonnance n° 2016-526 du 28 avril 2016 portant transposition de la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit ;

- et l'ordonnance n° 2016-492 du 21 avril 2016 portant simplification des dispositions du code des postes et des communications électroniques relatives à l'institution de servitudes radioélectriques.

Le projet de loi de ratification de ces ordonnances a été déposé le 14 septembre dernier à l'Assemblée nationale.

b) Statut de zone fibrée

Issu d'un amendement sénatorial, l'**article 117** a créé et suite aux recommandations de la mission dirigée par Paul Champsaur sur la transition vers les réseaux à très haut débit et l'extinction du réseau de cuivre, le **statut de « zone fibrée »**, inséré à l'article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques (CPCE). Ce statut vise à favoriser la transition du réseau cuivre vers un réseau en fibre optique en déclenchant des mesures facilitant cette transition sur un territoire donné, dès lors que le réseau fibré a atteint un niveau de développement suffisamment avancé pour devenir le réseau de référence.

L'article 117 prévoyait l'adoption d'un décret pour définir ses modalités d'application. Ce décret n'a pas été publié, alors qu'une question parlementaire sur le sujet est restée sans réponse (question écrite n° 77243 de M. Michel Vergnier, député de la Creuse, publiée le 31 mars 2015). Dans son rapport relatif à l'application de la loi n° 2016-990, en date du 22 mars 2016, le député Richard Ferrand remarquait que le Gouvernement impute ce retard à la « *grande complexité technique de l'attribution du statut* » et relativisait la gravité de ce retard par le fait que « *le nombre de territoires qui pourraient être éligibles au statut de zone fibrée demeure très modeste* ». En mars 2016 également, la Fédération des industriels des réseaux d'initiative publique (FIRIP) annonçait mettre en place des opérations pilotes dans au moins trois territoires.

Seul le décret n° 2016-1182 du 30 août 2016 modifiant les articles R. 111-1 et R. 111-14 du code de la construction et de l'habitation prend en compte la création du statut de zone fibrée par la loi, conformément à l'avis n° 2015-1490 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP ou, ci-après, l'Autorité), qui constate néanmoins qu'il sera ultérieurement nécessaire de modifier l'arrêté d'application de l'article R. 111-14 du code de la construction et de l'habitation une fois que le statut de zone fibrée aura été déterminé. Ce décret supprime l'obligation de relier les bâtiments au réseau cuivre dès lors qu'ils sont connectés en fibre optique et situés dans une « zone fibrée ».

Cependant, **l'article 71 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique** a modifié, suite à l'adoption d'un amendement sénatorial, l'article L. 33-11 du CPCE pour ajuster la répartition des responsabilités en la matière entre le ministre chargé des communications électroniques et l'ARCEP. Alors que le dispositif de la loi n° 2015-990 prévoyait que le ministre attribuerait ce statut après avis de l'ARCEP, la loi pour une République numérique confie cette tâche à l'ARCEP, tandis que celle de définir les modalités et conditions d'attribution du statut ainsi que les obligations pouvant y être attachées sont confiées au ministre, qui adoptera un arrêté, sur proposition de l'ARCEP.

Cet article 71 a également **octroyé un délai supplémentaire pour l'adoption d'un décret d'application** - en Conseil d'Etat et non plus un décret simple : il devait être pris dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi pour une République numérique, c'est-à-dire le 7 avril 2017. Ce décret devait, aux termes de la loi, déterminer « *notamment les obligations réglementaires pouvant être adaptées en raison de l'attribution de ce statut ainsi que les dispositions facilitant la transition vers le très haut débit* ».

Le Gouvernement et l'ARCEP ont organisé, en janvier, un premier atelier de réflexion sur le sujet réunissant les opérateurs et les collectivités. **Le Gouvernement considère dorénavant que l'adoption de ce décret n'est pas nécessaire**, aucune obligation réglementaire autre que celle concernée par le décret n° 2016-882 précité n'ayant été identifiée comme devant être adaptée. S'agissant de l'arrêté que l'ARCEP doit proposer au ministre chargé des communications électroniques, l'Autorité a décidé, le 18 avril 2017, de lancer une consultation publique courant jusqu'au 24 mai 2017, visant à définir les modalités et conditions d'attribution de ce statut avant de les proposer au Gouvernement. Selon les termes de l'article 71, l'arrêté devait être proposé dans les trois mois suivant l'adoption du décret en Conseil d'Etat, soit au plus tard le 7 juillet 2017.

c) Équipement des immeubles en fibre optique

L'article L. 111-5-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), alinéa 2, introduit par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie impose que tout un immeuble neuf groupant

plusieurs logements ou locaux à usage professionnel – dits immeubles collectifs – soit pourvu, lors de sa construction, en lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, afin qu’il soit ensuite possible de desservir chacun de ces logements ou locaux. Cette obligation est applicable depuis le 1er janvier 2010 pour les immeubles de moins de vingt-cinq logements et depuis le 1er janvier 2012 pour ceux de plus de vingt-cinq logements.

L’**article 118** de la loi commentée étend cette obligation d’équipement en fibre optique :

- aux travaux effectués dans les immeubles collectifs lorsque ces travaux sont soumis à permis de construire et que le coût des travaux d’équipement ne paraît pas disproportionné par rapport au coût des travaux couverts par le permis de construire (article L. 111-5-1-2 du CCH, introduit par un amendement sénatorial) ;

- à d’autres constructions neuves : celle des immeubles et maisons ne comprenant qu’un seul logement ou local à usage professionnel (article L. 111-5-1-1 du CCH) – dits immeubles et maisons individuels –, d’une part, et celle des lotissements, d’autre part.

Cette nouvelle obligation s’applique aux immeubles, maisons et lotissements dont le permis de construire ou le permis d’aménager est délivré après le 1er juillet 2016.

L’article 118 prévoit, pour chacune de ces trois extensions, l’adoption d’un décret en Conseil d’État.

S’agissant de l’extension à la construction de lotissements, le Gouvernement considère que la rédaction de la loi est suffisamment explicite et détaillée et que l’adoption d’un décret n’est, en conséquence, pas nécessaire.

Quant à l’extension à la construction d’immeubles et maisons individuels, le **décret n° 2016-1182 du 30 août 2016 modifiant les articles R. 111-1 et R. 111-14 du code de la construction et de l’habitation**, évoqué à propos des zones fibrées, a été publié.

En revanche, **l’obligation d’équipement en lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique applicable aux travaux effectués dans les immeubles collectifs** figurant à l’article L. 111-5-1-2 du CCH n’avait – au 31 mars 2017 – toujours pas été précisée par un décret en Conseil d’État. Ce décret a néanmoins été adopté le 5 mai dernier : il s’agit du décret n° 2017-832 du 5 mai 2017 relatif à l’application de l’article L. 111-5-1-2 du code de la construction et de l’habitation. Selon son article 1^{er}, est disproportionné le coût des travaux d’équipement en lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, y compris les travaux induits, qui est supérieur à 5 % du coût des travaux faisant l’objet du permis de construire.

Le décret renvoie à un arrêté conjoint des ministres chargés de la construction et des communications électroniques pour déterminer les modalités techniques de raccordement de chaque logement ou local professionnel à une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.

d) Rapport de l'ARCEP sur l'effort d'investissement des opérateurs mobiles

Conformément à l'**article 123**, l'ARCEP a publié un premier rapport sur l'effort d'investissement des opérateurs mobiles le 3 décembre 2015. Ce rapport, qui évaluait les investissements réalisés par chacun des opérateurs dans le déploiement d'infrastructures nouvelles et vérifiait que les conventions de partage de réseaux radioélectriques ouverts au public n'étaient pas de nature à entraver ce déploiement, avait néanmoins été publié en retard par rapport à l'échéance fixée au II de l'article 123 (au plus tard trois mois après la promulgation de la loi). Les travaux parlementaires liant expressément l'examen du niveau des investissements à leur compatibilité avec les déploiements réalisés, l'ARCEP a, de plus, lancé le 18 février 2016 un observatoire trimestriel de suivi des déploiements mobiles en zones peu denses, qui complète ce rapport.

Cependant, **l'Autorité n'a pas publié ce rapport cette année**. Dans son rapport d'activité publié en juin 2016, l'autorité considérait pourtant que le rapport sur l'effort d'investissement des opérateurs publié en décembre 2015 « *permet de visualiser des différences importantes de qualité de service entre les opérateurs et permet donc de valoriser les investissements qu'ils ont réalisés. Au-delà du simple contrôle des obligations des opérateurs, l'ARCEP s'assure ainsi, plus largement, du maintien d'une forte incitation à l'investissement dans les réseaux de demain* ». Néanmoins, des éléments relatifs à l'investissement des opérateurs figurent dans ce rapport d'activité, qui distingue entre fixe et mobile (le montant des investissements des opérateurs est intégré au rapport d'activité de l'autorité depuis 2002 : il est recueilli dans le cadre d'une enquête annuelle reposant sur les déclarations des opérateurs).

Surtout, le 5° de l'**article 30 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes**, introduit en deuxième lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, intègre l'effort d'investissement réalisé par les opérateurs dans le cadre des déploiements des réseaux de communications électroniques au rapport annuel de l'ARCEP, et **supprime le rapport sur l'effort d'investissement des opérateurs mobiles**.

e) Délégation de pouvoirs au président de l'ARCEP

L'**article 125** permet à l'ARCEP de déléguer à son président ses pouvoirs relatifs à l'adoption des décisions individuelles d'attribution, d'une part, des autorisations d'utilisation de fréquences (articles L. 42-1 et L. 42-2

du code des postes et des communications électroniques, ci-après CPCE) et, d'autre part, de ressources en numérotation – préfixes, numéros ou blocs de numéros (article L. 44 du CPCE). Une telle délégation se justifiait pour les raisons suivantes :

- ces décisions ne posent pas de problème de rareté ou de concurrence ;
- elles sont adoptées de façon quasi-automatique ;
- enfin, et surtout, elles représentaient, lors de l'adoption de l'article, 88% du total des délibérations de l'autorité (70% pour les autorisations d'utilisation de fréquences et 18% pour les décisions individuelles en matière de numérotation). En 2016, elles constituaient environ 87% du total des décisions prises par l'Autorité (68% au titre des fréquences et 19% au titre de la numérotation).

Il s'agissait donc à la fois de réaliser des gains de productivité dans un contexte de moyens budgétaires contraints et d'accélérer le délai de traitement des demandes des entreprises du secteur.

En application de cet article, l'ARCEP a donc effectué cette délégation par une **décision n°2015-1160 du 29 septembre 2015 portant délégation de pouvoirs**. Elle exige du président qu'il rende compte au collège de l'ARCEP de l'exercice des activités déléguées à un rythme trimestriel et annuel.

Comme le lui permettait l'article 125, le président a également délégué ce pouvoir au directeur général, au directeur général adjoint et, en dernier lieu, aux directeurs.

Cette mesure a permis de réduire fortement les délais de traitement des demandes par les services. Ainsi, s'agissant des décisions en matière de numérotation, le délai de traitement est passé d'environ 15 jours à une semaine.

f) Adoption par l'ARCEP de lignes directrices relatives à la tarification des réseaux d'initiative publique

L'article 126 de la loi confie à l'ARCEP la mission d'adopter des lignes directrices portant sur les conditions tarifaires d'accès aux réseaux d'initiative publique (RIP) à très haut débit en fibre optique.

Pour rappel, les RIP sont des réseaux de communications électroniques établis et exploités par des collectivités territoriales ou leurs groupements. Cette compétence leur a été octroyée par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. Les collectivités peuvent donc, depuis 2004, déployer ces réseaux et proposer l'accès à ceux-ci, sur le marché de gros, aux opérateurs privés actifs sur le marché de détail. Cette intervention des collectivités est nécessaire pour permettre le déploiement des réseaux de communications électroniques dans les zones du

territoire caractérisées par une densité de population insuffisante pour inciter les opérateurs privés à établir un réseau.

Sous l'impulsion du plan France très haut débit, initié en 2010 et poursuivi en 2013, et qui vise à couvrir 100% de la population française en très haut débit d'ici à 2022, dont 80% par la fibre, les collectivités territoriales ont développé cet outil. Elles doivent assurer, dans le cadre du plan, la couverture en réseaux fixes à très haut débit de 43 % de la population, sur près de 90 % du territoire national. L'investissement nécessaire pour la couverture de cette zone d'initiative publique est estimé à 13 à 14 milliards d'euros. Le financement de ces RIP doit être porté par des subventions de l'État (pour 3,3 milliards d'euros), l'apport des collectivités territoriales, des prêts accordés par la Caisse des Dépôts et – ce qui concerne plus particulièrement l'article 126 – la commercialisation des réseaux aux fournisseurs d'accès à internet.

Afin d'aider les collectivités territoriales à déterminer un tarif d'accès pertinent, le législateur a donc confié à l'ARCEP la mission de les accompagner, à travers deux outils.

Un outil général, qui consiste en la définition de lignes directrices, dans le respect du droit européen¹. Elles ont été **adoptées en décembre 2015**, suite à une consultation publique lancée en octobre². À la demande de plusieurs contributeurs, l'ARCEP a construit une tarification progressive, permettant aux collectivités territoriales de proposer des remises au début de la commercialisation et prévoyant ensuite une montée en charge, en vue d'atteindre finalement les tarifs constatés en zone d'initiative privée. A l'initiative du Sénat, l'article 30 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne consacre au niveau législatif cette possibilité de pratiquer des remises en phase initiale, en précisant que les collectivités territoriales « *peuvent proposer des conditions tarifaires préférentielles à titre temporaire, en vue de faciliter l'ouverture commerciale de leurs réseaux* ».

Le second outil, mettant en œuvre une approche au cas par cas, consiste en un droit de regard sur les conditions tarifaires des collectivités. Celles-ci doivent adresser leur projet à l'ARCEP au moins deux mois avant leur entrée en vigueur, l'Autorité pouvant émettre un avis – qu'elle peut rendre public – invitant à les modifier si elle estime que ces conditions soulèvent des difficultés au regard des exigences concurrentielles posées

¹ Les lignes directrices de l'Union européenne 2013/C 25/01 pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit prévoient un rapprochement des tarifs sur le marché de gros entre les réseaux financés par la seule initiative privée et les réseaux soutenus par des aides publiques. Ce cadre européen prévoit également que les prix de gros doivent être orientés vers les coûts.

² L'ARCEP avait déjà eu l'occasion de travailler sur le sujet dans le cadre du GRACO (groupe d'échange entre l'ARCEP, les collectivités territoriales et les opérateurs) en 2014 (voir le document « L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques, décembre 2014, compte rendu des travaux du GRACO »).

au VI de l'article 1425-1 du code général des collectivités territoriales (objectivité, transparence, non-discrimination, proportionnalité, garantie du respect du principe de libre concurrence et du caractère ouvert des réseaux, prise en compte de l'apport d'aides publiques). L'objectif est ici d'éviter que ces réseaux d'initiative publique ne soient proposés à des tarifs inférieurs à ceux proposés dans les zones d'initiative privée, à la fois pour préserver les finances publiques, éviter une requalification en aide d'Etat, et permettre une commercialisation homogène sur l'ensemble du territoire.

g) Couverture mobile du territoire

Introduit par voie d'amendement au Sénat par le Gouvernement afin de mettre en œuvre ses engagements pris au Comité interministériel à la ruralité du 13 mars 2015, qui faisaient eux-mêmes suite au dépôt de plusieurs initiatives sénatoriales en ce sens¹, **l'article 129 de la loi poursuit les programmes de résorption des zones blanches**, c'est-à-dire des zones non couvertes, dans les centres-bourgs² des communes (1). Il entend également aller au-delà des centres-bourgs (2) et améliorer l'information du public sur la couverture mobile (3).

Le programme de couverture des zones blanches en centres-bourgs

Pour rappel, le **programme** de couverture des centres-bourgs en réseau mobile de **deuxième génération (2G)**, a été défini en juillet 2003, à travers la signature de la convention nationale de mise en œuvre du plan d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile par l'Etat, l'Autorité de régulation des télécommunications (ancêtre de l'ARCEP), les associations d'élus locaux et les opérateurs de téléphonie mobile. Il a ensuite été inscrit au niveau législatif par l'article 52 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (dont le dispositif reprend une proposition de loi sénatoriale déposée le 26 septembre 2002 sur le bureau du Sénat³), et les obligations de couverture des opérateurs ont été intégrées à leurs autorisations d'utilisation de fréquences 2G en 2006 pour Orange et SFR et en 2009 pour Bouygues Telecom.

¹ Article 1^{er} quater de la proposition de loi n° 676 (2009-2010) relative aux télécommunications, article 6 de la proposition de loi n° 118 (2011-2012) relative à l'aménagement numérique du territoire, et amendement n° 115 rect. bis déposé en séance publique et adopté en première lecture par le Sénat (article 27 bis) puis repris dans le texte de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, mais supprimé en deuxième lecture au Sénat suite à son adoption en commission dans le cadre de l'examen de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

² Conformément au protocole utilisé et consultable sur le site internet de l'ARCEP, entre 5 et 7 points de mesure sont identifiés, à l'entrée et à la sortie du bourg, ainsi que dans des lieux centraux (mairie, église, place du marché, commerces), dans un rayon de 500 mètres.

³ Proposition de loi relative à la couverture territoriale en téléphonie mobile de deuxième génération par la mise en œuvre prioritaire de prestations d'itinérance locale entre opérateurs

Ce programme repose sur l'établissement d'une liste de centres-bourgs effectué après une campagne de recensements menée sous l'égide des préfets de régions (un premier a été réalisé en 2003, un second en 2008), et sur une répartition du financement entre les collectivités publiques et les opérateurs privés. Alors que les collectivités territoriales devaient financer, avec l'aide de l'État, 1258 pylônes (ou « points hauts » ou encore « infrastructures passives ») et leur alimentation en énergie (« phase I » du programme), les opérateurs devaient prendre à leur charge le financement de 976 pylônes (« phase II »). Les opérateurs pouvaient ensuite installer les infrastructures actives, ou antennes, en supportant la charge financière. Une fois ces pylônes construits, les opérateurs pouvaient exploiter les sites selon le schéma de l'itinérance locale ou de la mutualisation passive, conformément à l'article 52 précité.

L'extension de ce programme au réseau mobile de **troisième génération** (3G) a été lancée par l'article 119 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui confie à l'ARCEP le soin de déterminer les conditions dans lesquelles sera mis en œuvre un partage des installations de réseau de troisième génération en métropole, c'est-à-dire les conditions d'utilisation commune par les opérateurs d'équipements actifs et de leurs fréquences assignées. L'objectif était, comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement à l'origine de l'article, d'obtenir « *le déploiement d'un réseau commun aux opérateurs* » dans les zones les moins peuplées, les points hauts déployés pour la 2G étant réutilisés¹.

Suite à la décision de l'Autorité n° 2009-0328 du 9 avril 2009, un accord-cadre de partage d'installations de réseau 3G a ensuite été signé par les opérateurs le 11 février 2010, dit de « **RAN sharing** » (dénomination de la technologie permettant la mutualisation active). L'application de cet accord devait permettre de faciliter et d'accélérer l'extension de la couverture en 3G dans environ 3600 communes, correspondant à celles déjà identifiées dans le cadre du programme « zones blanches » 2G auxquelles s'ajoutaient environ 300 communes. Ce volet est entièrement financé par les opérateurs puisqu'il ne s'agit que du déploiement de nouvelles installations actives à installer sur des pylônes déjà construits.

(1) L'article 129 fixe un terme aux précédents programmes et prévoit l'identification de nouvelles zones blanches.

° Prenant acte de la nécessité d'achever le programme de couverture en 2G initié en 2003 et du retard pris par les opérateurs dans la mise en œuvre de leurs engagements de couverture en 3G, **les I et II de l'article 129 fixent un terme aux précédents volets du programme**, en exigeant une couverture dans les zones résiduelles, c'est-à-dire déjà comprises dans ces programmes, mais pas encore couvertes :

¹ Amendement n° 421, sous amendé, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale

- **en 2G le 31 décembre 2016** et au plus tard six mois après la mise à disposition effective des infrastructures passives (mise en place des pylônes et leur raccordement) par les collectivités territoriales ou leurs groupements auprès des opérateurs¹ – selon l'ARCEP², au 1er janvier 2017, 28 communes n'avaient pas encore mis à disposition des opérateurs les infrastructures passives, alors que les opérateurs n'avaient pas déployé les leurs dans 4 autres communes ;

- **en 3G le 30 juin 2017** (le nouvel article 119-1 de la loi de modernisation de l'économie de 2008, introduit par l'article 129 ici commenté, fixe cette échéance et inscrit au niveau législatif l'accord de 2010).

° Les I et II de l'article 129 **étendent également le précédent programme** en prévoyant le **recensement de nouveaux centres-bourgs en zone blanche et en y intégrant les centres-bourgs des communes dites polycentrées** – c'est-à-dire les anciens centres-bourgs de communes ayant fusionné avec une autre commune depuis 1965, qui n'étaient pas concernés par les précédents recensements. Ces nouvelles zones doivent être couvertes en 2G³ et 3G⁴ ou 4G **avant le 31 décembre 2016 et au plus tard six mois après la mise à disposition effective des infrastructures par les collectivités territoriales ou leurs groupements**. Pour ces nouvelles zones, les modalités du programme reposent de nouveau sur un recensement, l'établissement d'une liste, et une répartition du financement entre acteurs publics et privés (les collectivités territoriales, avec l'aide de l'Etat, financent les infrastructures passives, et les opérateurs prennent en charge les infrastructures actives).

C'est en application de ces dispositions qu'a d'abord été publié, dans les trois mois à compter de la promulgation de la loi, **l'arrêté du 5 novembre 2015 fixant la liste complémentaire des centres-bourgs de communes bénéficiant de l'extension du programme de couverture du territoire en services mobiles**. Il recensait 171 centres-bourgs identifiés par une campagne de mesures organisée entre juillet et novembre 2015. Cet arrêté a néanmoins été **modifié** ultérieurement – et au-delà du délai de trois mois prévu par le législateur – par un arrêté du 8 février 2016, qui complète, suite à une deuxième campagne de mesures, la liste des centres-bourgs couverts, notamment avec les anciens centres-bourgs avant fusion de communes. L'annexe de cet arrêté mentionne 268 centres-bourgs, portant l'ensemble des centres-bourgs couverts par le programme à près de 3800. Afin d'aider les collectivités à financer les infrastructures destinées à accueillir les antennes mobiles des opérateurs, l'État s'est engagé, dans le cadre de l'appel à projets publié en janvier 2017, à financer jusqu'à 100 000 euros par commune et

¹ *Nouvel article 52-2 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, issu du I de l'article 129*

² *Selon l'avis n° 2017-0504 de l'ARCEP en date du 20 avril 2017 sur le projet d'arrêté adopté en 2017*

³ *Nouvel article 52-1 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, issu du I de l'article 129*

⁴ *Nouvel article 119-2 de la loi de modernisation de l'économie, issu du II de l'article 129*

130 000 euros en zone de montagne. L'enveloppe mobilisée par l'État à ce titre s'élève à 30 millions d'euros.

Afin de garantir qu'aucune commune éligible au plan de résorption des zones blanches n'aura été omise, le comité interministériel aux ruralités qui s'est tenu à Privas le 20 mai 2016 a décidé le lancement d'une nouvelle campagne de mesures, laquelle a eu lieu à la fin de l'année 2016. En conséquence, l'arrêté fixant la liste des communes concernées a une nouvelle fois été **modifié par un arrêté du 5 mai 2017**, qui identifie 273 nouvelles communes à couvrir, **portant la liste des centres-bourgs concernés à 541 et le total des communes concernées par le programme de couverture des zones blanches en centres-bourgs à 4089**. Les financements mis à disposition par l'État au titre de ce nouvel arrêté s'élèveront également à 30 millions d'euros. Ses modalités restent à définir dans un nouvel appel à projets. Au total, cette extension du programme de couverture des zones blanches en centres-bourgs représente, pour l'État, une enveloppe financière de 63,5 millions d'euros (3,5 millions d'euros s'ajoutant aux 60 millions déjà évoqués pour financer le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage).

Enfin, mentionnons que l'article 81 de la loi pour une République numérique a, par ailleurs, permis à chaque commune ne figurant pas sur la liste des nouveaux centres-bourgs et communes polycentrées concernés, mais répondant aux critères du programme, de demander à y être inscrite, par un arrêté conjoint des ministres chargés des communications électroniques et de l'aménagement du territoire (cet arrêté n'a, au moment de la rédaction du présent rapport, pas été publié). Enfin, l'article 28 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne précise que la commune effectuant une telle demande « *obtient une réponse motivée dans un délai de deux mois à compter de sa demande* » et que, « *en cas d'acceptation de la demande, l'arrêté (...) est publié dans un délai d'un mois à compter de cette décision d'acceptation* ».

° Selon l'observatoire des déploiements mobiles en zone peu dense publié par l'ARCEP – dont les résultats ne distinguent pas selon les volets du programme de couverture –, **en avril 2017, la couverture 2G des centres-bourgs était réalisée à 92%**, contre 91% depuis janvier 2016. L'Autorité précisait que 296 centres-bourgs ne disposaient toujours pas d'un pylône mis à disposition par la collectivité (entre juillet 2016 et avril 2017, seul un pylône supplémentaire a donc été construit), alors que seuls 4 centres-bourgs attendaient, depuis janvier dernier, que les opérateurs déploient leurs infrastructures actives sur leur pylône (contre 25 en avril 2016), dont 3 pour lesquels ils indiquaient rencontrer des difficultés d'implantation du pylône.

A la même date, la couverture 3G de l'ensemble des zones concernées par le programme était réalisée à 82%, contre 51% en avril 2016 et 75% en janvier 2017. La couverture en 3G progresse donc rapidement, dans le contexte d'un suivi accru de la part des pouvoirs publics. Selon l'ARCEP, 380 centres-bourgs attendaient le déploiement des infrastructures

par les opérateurs (contre 1551 en avril 2016 et 669 en janvier 2017), et 296 pylônes devaient encore être construits par les pouvoirs publics (seul un pylône a été construit depuis juillet 2016).

Notons que, **en juillet dernier, l'ARCEP** - à laquelle le 9° de l'article 129 confie la mission de veiller au respect de la mise en œuvre, par les opérateurs, des programmes de couverture - **a, pour la première fois, décidé de sanctionner des opérateurs pour les retards pris sur le programme de couverture en 2G.** Ainsi, après avoir été mis en demeure en juillet 2015, SFR et Orange ont été sanctionnés à verser respectivement 380 000 et 27 000 euros d'amende en raison de retards portant sur 47 et 5 communes. Dans un communiqué de presse en date du 20 septembre dernier, l'ARCEP prévenait que « *la formation de poursuite et d'instruction de l'Arcep (resterait) vigilante et (suivrait) avec attention les déploiements des opérateurs* ».

- (2) Il prévoit également la signature d'une convention afin d'étendre le programme au-delà des centres-bourgs dans le cadre du dispositif dit « France Mobile ».

Le second levier d'extension de la couverture mobile du territoire figurant à l'article 129 consiste à mettre en place un nouveau dispositif en vue d'aller **au-delà des centres-bourgs**, conformément à l'engagement du Gouvernement d'ouvrir un guichet « couverture mobile » afin de couvrir 800 sites dits « stratégiques » dans un délai de quatre ans, énoncé lors du comité interministériel à la ruralité du 13 mars 2015. Le 2° du III de l'article 129 exige ainsi, dans un délai de trois mois après la promulgation de la loi, la signature, par l'État, les représentants des collectivités territoriales et les opérateurs, d'une **convention définissant les conditions dans lesquelles est assurée la couverture des zones où aucun service mobile n'est disponible** en dehors des zones déjà concernées par le programme de couverture des zones blanches.

° **Avant la signature de cette convention**, un premier **appel à projets** visant à équiper, au-delà des centres-bourgs, **800 sites dits « stratégiques »**, c'est-à-dire des zones de développement économique, des zones touristiques ou des équipements publics ayant un intérêt économique, qui ne seraient pas couverts, a été publié en avril 2016. Selon cet appel à projets, l'État participe à hauteur de la moitié des dépenses des collectivités territoriales pour mettre en place et raccorder les points hauts, dans la limite de 50 000 euros par commune (75 000 euros dans les communes situées en zone de montagne). Les opérateurs doivent, en contrepartie, mutualiser l'installation et l'entretien de leurs équipements sur ces sites.

Cet appel à projets a été clôturé fin 2016. Plus de **80 zones ont été sélectionnées** pour recevoir une subvention de l'État.

° Afin d'améliorer les modalités d'identification des sites concernés, et alors que le Gouvernement et les opérateurs se sont accordés pour étendre

le dispositif à **1300 sites** en mai 2016, le Gouvernement a, le 25 octobre 2016, annoncé le lancement de la **plateforme « France mobile »**, gérée par l'Agence du numérique, qui vise à collecter les problèmes de couverture rencontrés par les collectivités territoriales en zone rurale. Ce mode de recensement des signalements des problèmes de couverture est plus large que celui défini dans le cadre de l'appel à projets d'avril 2016, car il ne fixe pas de critère *a priori*. Peuvent ainsi être signalés : une situation de couverture partielle du territoire d'une commune, des difficultés localisées de réception, une couverture assurée par certains mais pas par l'ensemble des opérateurs (situation dénommée « zone grise »). Tous les types de zones peuvent donc faire l'objet d'une identification par les élus : zones d'habitat (y compris hameaux), zones économiques ou touristiques, axes de transport, etc.

° La mise en place de cette plateforme constituait la première étape de la mise en place du **dispositif « France mobile »**, qui a été précisé par la **convention prévue par l'article 129, signée le 17 février 2017** et complétée, pour sa mise en œuvre dans les territoires, par une circulaire de la même date relative à la mise en œuvre de commissions régionales de stratégie numérique. Cette convention – dite « **France mobile** » – a donc été signée plus d'un an et trois mois après le délai exigé par la loi, alors même que ses dispositions provenaient d'un amendement du Gouvernement et que certains sénateurs s'étaient particulièrement inquiétés du sort des zones hors centres-bourgs en séance publique au cours de la première lecture de ce texte.

Conformément aux termes de la loi, cette convention permet aux collectivités, de mettre à disposition des exploitants une infrastructure comprenant un point haut support d'antenne, un raccordement à un réseau d'énergie et un raccordement à un réseau fixe ouvert au public, après constatation de la carence de l'initiative privée.

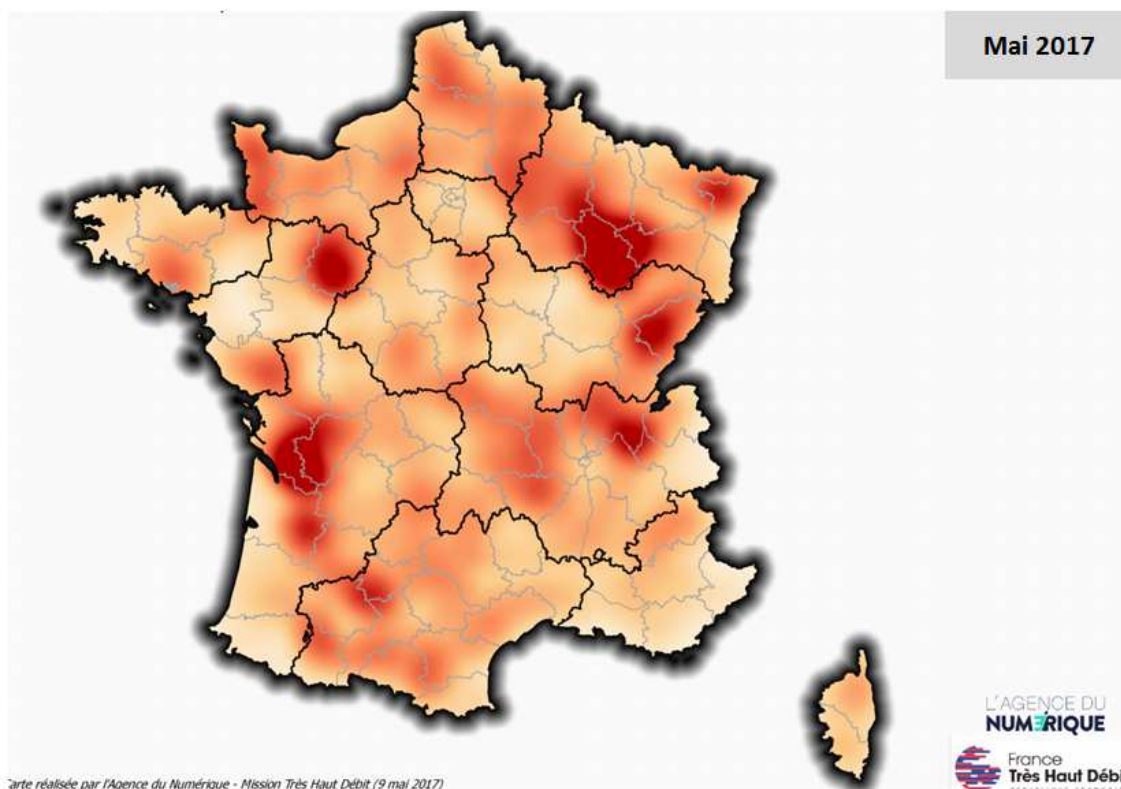
Le dispositif qu'elle prévoit, tel que rappelé par la circulaire du 17 février dernier, s'articule concrètement en plusieurs phases. D'abord, les problèmes sont signalés sur la plateforme. Ensuite, ils font l'objet d'une priorisation concertée au niveau régional (un plafond annuel de 1260 cas transmis doit cependant être respecté). Les difficultés ayant été identifiées comme prioritaires sont alors traitées par les opérateurs, qui proposent, lorsqu'ils l'estiment possible, une solution d'amélioration de la couverture. Si les opérateurs n'identifient pas de solution, un financement de l'Etat pourra être sollicité par la collectivité concernée. En cas de désaccord entre les opérateurs et la collectivité, une mesure de terrain pourra être effectuée et, si elle démontre le défaut de couverture, la collectivité pourra également solliciter un financement étatique. Les modalités du financement de l'Etat figureront dans un futur appel à projet, seront similaires à celles décrites plus haut dans le cadre de l'appel à projet d'avril 2016 relatif aux 800 sites stratégiques (prise en charge de la moitié des coûts de construction dans la limite de 50 000 euros par commune et 75 000 euros en zone de montagne).

Lorsque les pylônes auront été construits dans ce cadre, les opérateurs se sont engagés à installer la 3G et la 4G au plus tard six mois après leur mise à disposition.

° Début mai 2017, 292 premiers dossiers ont été considérés comme prioritaires (sur 2681 dossiers soumis sur la plateforme). Ils ont été transmis aux opérateurs le 24 mars dernier. Les opérateurs disposaient d'un délai de 45 jours ouvrés pour restituer leur réponse. Les services centraux de l'Etat transmettront, après leur réception, les réponses des opérateurs aux collectivités individuellement via la plateforme France Mobile.

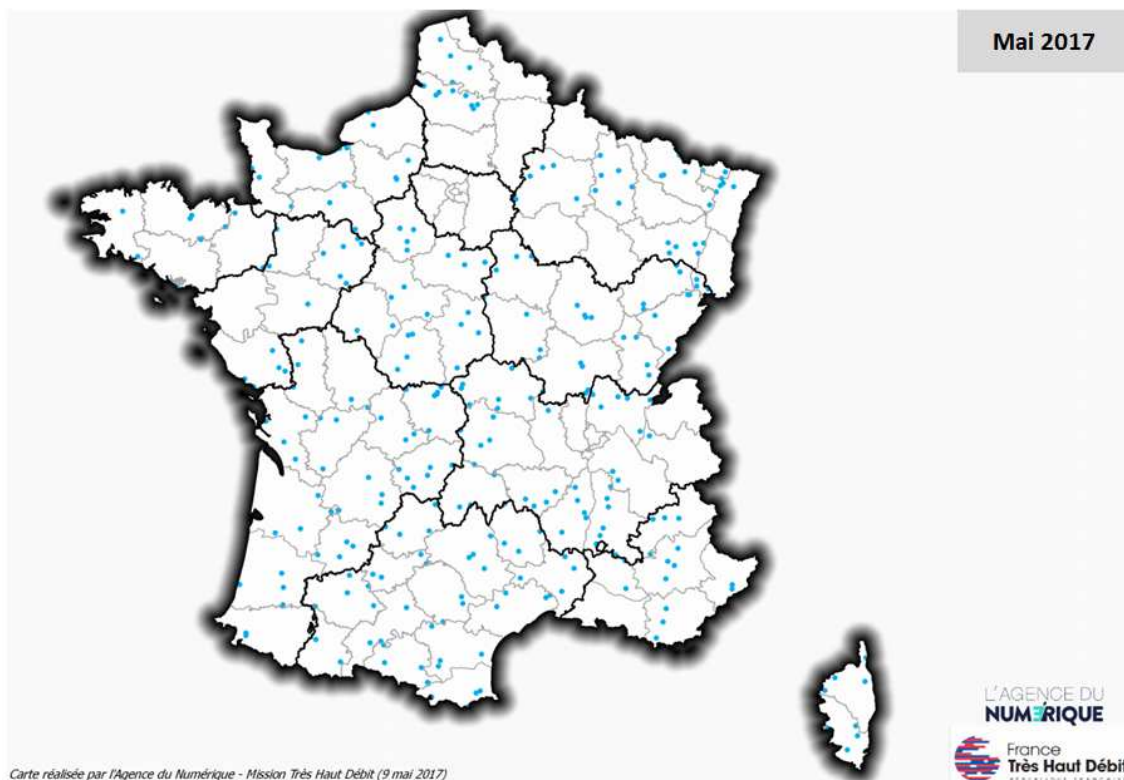
La répartition géographique des signalements a été cartographiée par l'Agence du numérique :

Aperçu de la localisation des saisies de problèmes de couverture mobile via la plateforme France Mobile



L'Agence a également cartographié les projets considérés comme prioritaires lors de cette « première vague » de dossiers :

Aperçu de la localisation problèmes de couverture mobile priorités dans la 1^{ère} vague via la plateforme France Mobile



Enfin, elle a établi un premier bilan chiffré de la plateforme, retranscrit ci-après.

- Dossiers déposés par région sur la plateforme France Mobile :

Occitanie	Nouvelle Aquitaine	Grand Est	Hauts de France	Corse	PACA	ARA	Bretagne	Pays de la Loire	Normandie	BFC	CVL	Ile de France	TOTAL
371	463	387	162	38	79	387	116	169	169	185	128	27	2 681
14%	17%	14%	6%	1%	3%	14%	4%	6%	6%	7%	5%	1%	100%

- « Première vague » de priorisation

	Occitanie	Nouvelle Aquitaine	Grand Est	Hauts de France	Corse	PACA	ARA	Bretagne	Pays de la Loire	Normandie	BFC	CVL	Ile de France	TOTAL	
T1 2017	49	46	30	12	8	15	42	10	14	14	32	20	0	292	
T2 2017	50	49	30	13	9	16	47	10	13	15	35	20	31	338	
														Total	630

- Nature des problèmes remontés

Type de problème	Zone Blanche (voix / extérieur)	Couverture à l'intérieur des bâtiments	Couverture en internet mobile	Total
Tous les dossiers	64%	81%	20%	100%
Dossiers priorités	67%	89%	25%	100%

° Deux textes doivent donc encore être publiés pour la mise en œuvre du dispositif France Mobile : le nouvel appel à projets pour la définition des modalités de contribution de l'État au financement des infrastructures passives par les collectivités ; et les conditions techniques et tarifaires pour l'accès à ces infrastructures, qui doivent encore être définies par l'ARCEP (conformément au 7° du III de l'article 129).

S'agissant du volet financier, l'État estime que la couverture des 1300 sites devra mobiliser une enveloppe financière de 73,5 millions d'euros. En additionnant ce montant à celui mobilisé dans le cadre de l'extension du programme de couverture des zones blanches en centres-bourgs, on obtient donc un total de 137 millions d'euros pour le financement des mesures résultant de l'article 129 de la loi ici commentée. Ces financements proviendront du Fonds national pour la société numérique, constitué dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir. Pour rappel, l'État avait contribué, entre 2004 et 2011, à hauteur de 40,8 millions d'euros au financement du programme de couverture de zones blanches en centres-bourgs.

- (3) Il entend, enfin, renforcer l'information du public relative à la couverture du territoire, à travers la publication de nouvelles cartes.

Le 7° du III de l'article 129 confiait à l'ARCEP la responsabilité de préciser les règles concernant l'information du public sur la disponibilité, la qualité, et la couverture des réseaux et services de communications électroniques. C'est en application de ces dispositions que l'Autorité a adopté la décision n° 2016-1678 en date du 6 décembre dernier, homologuée par un arrêté du 11 janvier 2017. Comme l'évoquait Martine Lombard, membre du collège de l'ARCEP, lors de son audition par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 31 janvier dernier, « *ce dispositif va produire un véritable choc de transparence, parce qu'il y aura un avant et un après* ». Et de poursuivre : « *avant, ce sont les cartes de couverture actuelles qui sont binaires – couvert ou pas couvert. (...) Après, il y aura quatre niveaux de couverture : pas de couverture ; couverture limitée – c'est-à-dire couverture uniquement à l'extérieur des bâtiments ; bonne couverture – c'est-à-dire couverture probable à l'intérieur des bâtiments ; enfin très bonne couverture – c'est-à-dire couverture dans les bâtiments à peu près garantie sauf cas particuliers, comme pour les bâtiments très haute qualité environnementale dont l'isolation, thermique mais pas uniquement, est parfaite* ».

À ce jour, seule la région Nouvelle-Aquitaine, définie comme région pilote, est concernée par ces nouvelles cartes. La décision homologuée octroie aux opérateurs un délai de six mois pour la première publication des cartes de couverture sur l'ensemble du territoire métropolitain, et établit au 1^{er} juillet 2018 l'échéance concernant des territoires ultramarins.

Afin de vérifier la fiabilité des cartes transmises par les opérateurs à l'ARCEP, chaque opérateur pourra, conformément au 1° du III

de l'article 129, faire l'objet de campagnes de mesures effectuées par des organismes indépendants désignés par l'Autorité mais dont la prestation sera mise à la charge de l'opérateur concerné.

2. Dispositions relatives à certaines activités sur Internet

a) Réglementation de la publicité sur internet

L'**article 131** vise à adapter les règles de transparence sur le marché de la publicité – définies par 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 – à l'économie numérique. L'article 23 de cette loi entendait, comme de nombreuses autres dispositions de la loi de 1993, mettre fin à l'opacité qui caractérisait auparavant le secteur de la publicité. À cette fin, il met à la charge du vendeur d'espace publicitaire une obligation de rendre compte à l'acheteur de l'espace publicitaire. Concrètement, il s'agit pour le premier de communiquer au second les conditions dans lesquelles les prestations ont été effectuées. En cas de modification devant intervenir dans les conditions de diffusion du message publicitaire, le vendeur d'espace publicitaire doit aussi avertir l'annonceur et recueillir son accord sur les changements prévus. Enfin, dans le cas où l'achat d'espace publicitaire est effectué par l'intermédiaire d'un mandataire, ces obligations incombent tant au vendeur à l'égard du mandataire qu'au mandataire à l'égard de l'annonceur.

Selon l'observatoire de l'e-publicité réalisé par PWC pour le syndicat des régies Internet (SRI) et l'union des entreprises de conseil et achat médias (Udecam), le marché de la publicité en ligne représentait, en 2016, 3,4 milliards d'euros en France, correspondant à 29,6% du marché publicitaire français (devant la télévision, qui représente 28,1% du marché). Prenant acte de l'importance économique de ce marché, l'article 131 entend adapter les règles applicables au marché publicitaire en matière d'obligation de compte rendu à la publicité en ligne, en prévoyant que les modalités de ces obligations sur ce marché sont précisées par décret en Conseil d'Etat. Il entend ainsi tenir compte des nouveaux acteurs de la commercialisation des espaces publicitaires et des nouveaux modes de cette commercialisation, qui sont apparus au gré du développement de l'économie numérique. L'achat d'espaces publicitaires sur internet fait, par exemple, intervenir des systèmes d'enchères automatisées en temps réel en fonction de critères variables qui ne sont pas toujours susceptibles d'être fixés a priori. Lors de la première lecture, le rapport de la commission spéciale chargée, à l'Assemblée nationale, d'examiner le texte, a donné un autre exemple d'adaptation nécessaire, à savoir les entreprises spécialisées dans le ciblage de la publicité. Ce ciblage fonctionne en temps réel et s'appuie sur un algorithme de recommandation. Cet algorithme analyse les recherches effectuées par un internaute sur un site en particulier en vue, ensuite, d'y

incruster, dans une bannière personnalisée, une publicité, qui sera ultérieurement diffusée sur un réseau de sites où est susceptible de se rendre l'internaute ciblé, identifié grâce à un « cookie » déposé sur son ordinateur.

Le rapport précité indique, par ailleurs, qu'un groupe de travail sur ce sujet a été formé à l'initiative du Gouvernement et que le renvoi à un décret ultérieur permettait de laisser se poursuivre cette concertation, menée dans le cadre du Conseil national du numérique.

Le Gouvernement a, en effet, organisé une concertation sur une période étendue. Elle a débuté par une consultation publique sur internet dans le cadre du Conseil national du numérique en janvier 2015. Plusieurs réunions de concertation avec l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur ont également eu lieu. L'économie générale du texte a été approuvée par l'ensemble des acteurs en décembre 2015. Le projet de décret a ensuite été notifié à la Commission européenne, conformément à la directive 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information. Le 27 avril 2016, la Commission a émis un avis circonstancié sur le projet de décret, ce qui entraînait une prolongation jusqu'au 30 mai 2016 du statu quo à respecter, ainsi que l'obligation d'apporter une réponse sur les suites que les autorités françaises envisageaient de donner aux objections de la Commission. Les autorités françaises ont répondu à la Commission européenne le 23 août 2016. Le 7 novembre dernier, la Commission a communiqué sa réponse à l'administration, ce qui a permis la transmission du projet de décret au Conseil d'État, lequel a examiné le texte en décembre dernier.

Après une ultime transmission, pour information, à la Commission européenne, le **décret n° 2017-159 du 9 février 2017 relatif aux prestations de publicité digitale**, a pu être publié.

Il précise, d'abord, qu'il s'applique aux prestations de publicité digitale, c'est-à-dire « *celles ayant pour objet la diffusion de messages sur tous supports connectés à internet tels qu'ordinateurs, tablettes, téléphones mobiles, téléviseurs et panneaux numériques* ».

Il distingue, ensuite, deux types d'obligation de compte rendu différents. Le premier constitue le droit commun, et le second ne s'applique qu'à certains types de campagnes.

L'obligation de droit commun consiste, pour le vendeur d'espace publicitaire, à préciser à l'annonceur :

- la date et les emplacements de diffusion des annonces, les sites ou ensemble des sites internet sur lesquels les annonces sont diffusées pouvant être regroupés en fonction de leur nature ou de leurs contenus éditoriaux ;
- le prix global de la campagne ;

- le prix unitaire des espaces publicitaires facturés.

L'obligation spécifique ne s'applique qu'aux campagnes publicitaires s'appuyant sur des méthodes d'achat de prestations en temps réel sur des espaces non garantis, notamment par des mécanismes d'enchères, pour lesquelles les critères déterminants de l'achat sont le profil de l'internaute et l'optimisation de la performance du message. Le vendeur doit alors communiquer à l'annonceur des informations visant, d'une part, à s'assurer de l'exécution effective des prestations et de leurs caractéristiques comme de la qualité technique des prestations ainsi que, d'autre part, à renseigner l'annonceur sur les moyens mis en œuvre pour protéger son image de marque et, le cas échéant, sur les conditions de mise en œuvre des engagements souscrits dans le cadre de chartes de bonnes pratiques.

Afin de ne pas faire peser des obligations excessives sur les entreprises prestataires de services situées dans les autres pays de l'Union européenne ces obligations ne s'appliquent pas aux vendeurs établis au sein de l'Union européenne lorsqu'ils sont soumis à des obligations équivalentes dans leur État d'établissement.

Ce décret n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2018.

b) Transparence et loyauté des sites de place de marché et de l'économie collaborative

L'**article 134** de la loi entendait compléter l'encadrement des plateformes sur internet débuté par l'article 147 de la loi de 2014 relative à la consommation (obligation de loyauté des sites comparateurs en ligne) en mettant à **la charge des sites de place de marché et de l'économie collaborative une obligation d'information loyale, claire et transparente**. Tout manquement à ces dispositions était passible d'une amende administrative.

Le contenu des informations à fournir et leurs modalités de communication **devaient être définis par décret**. Ce décret n'a pas été adopté.

Néanmoins, **cette disposition est aujourd'hui obsolète**, dans la mesure où l'**article 49 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique** en a totalement modifié les termes. L'article L. 111-7 du code de la consommation encadre en effet aujourd'hui, comme étudié pour la loi relative à la consommation, l'ensemble des plateformes en ligne, qu'il s'agisse de celles exerçant une activité de place de marché ou de comparateur en ligne, ou de celles faisant partie de l'économie collaborative.

Comme évoqué lors de l'étude de l'application de la loi relative à la consommation, le décret d'application des dispositions relatives à la loyauté des plateformes issues de la loi pour une République numérique devrait être bientôt publié.

Dans le secteur de l'hébergement touristique, aujourd'hui caractérisé par le poids prépondérant des plateformes dans le marché des réservations, il convient de rappeler que l'article 133 de la loi dite « Macron » indique que les hôteliers – antérieurement soumis à des exigences restrictives imposées par certaines agences en lignes dites « OTA » (Online Travel Agency) – ont désormais la liberté de consentir au client des rabais. La loi précise même que toute clause contraire est réputée non écrite. Ce texte d'application directe prolonge les recommandations de l'Autorité de la concurrence sur la liberté tarifaire et celle-ci en assure un suivi régulier : elle a ainsi publié en février 2017 un « Bilan de l'efficacité des engagements pris par Booking.com devant l'Autorité de la concurrence ».

C. LOI N° 2014-856 DU 31 JUILLET 2014 RELATIVE À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Sur les **61 mesures d'application prévues** pour cette loi, **toutes ont été adoptées**. En revanche, les divers rapports prévus par la loi n'ont pas été remis au Parlement.

Les **nouvelles mesures réglementaires d'application** prises concernent :

- **l'article 3** de la loi, relatif au guide, adopté par le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, définissant les conditions d'amélioration continue des bonnes pratiques des entreprises de l'économie sociale et solidaire. Cette disposition prévoit notamment qu'à l'occasion de la tenue de leur assemblée générale annuelle, les entreprises de l'économie sociale et solidaire présentent des informations sur l'application des pratiques définies par ce guide. Cette obligation s'impose au plus tard deux ans après la publication du guide pour les entreprises de moins de deux cent cinquante salariés et au plus tard un an après cette publication pour les entreprises d'au moins deux cent cinquante salariés, les modalités de calcul des effectifs autres que salariés présents dans l'entreprise devant être précisées par décret.

Ce décret a été pris le 24 novembre 2016 (**décret n° 2016-1593**), et prévoit que, pour l'application des dispositions législatives, doit être ajouté au nombre des salariés présents dans l'entreprise au cours de l'année 2015, au titre des effectifs autres que salariés, le nombre de personnes ayant effectué dans l'entreprise une mission dans le cadre du service civique mentionné à l'article L. 120-1 du code du service national, calculé à due proportion de leur temps de présence au cours de l'année 2015 ;

- **l'article 6**, relatif aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire, qui leur confie notamment le soin de tenir à jour et d'assurer la publication de la liste des entreprises de l'économie sociale et solidaire. Les conditions dans lesquelles cette liste est établie devaient être précisées par décret : tel est l'objet du **décret n° 2015-1732 du 22 décembre 2015**. Aux

termes de ses dispositions, cette liste doit être établie au moins une fois l'an, et doit recenser les entreprises de l'ESS dont le siège social ou l'un des établissements est situé dans le ressort territorial de cette chambre régionale. Le décret détermine également les renseignements d'identification ainsi que les éléments complémentaires figurant sur la liste ;

- **l'article 25**, relatif au mécanisme de la révision coopérative. Plusieurs décrets destinés à préciser les conditions d'application de ce mécanisme, eu égard aux diverses formes de coopératives, étaient attendus. Certains ont déjà été pris au cours des années antérieures. Plus récemment, le **décret n° 2016-1964 du 28 décembre 2016** relatif à la révision des sociétés coopératives de production d'habitations à loyer modéré est venu déterminer les règles applicables en la matière et fixer notamment les dérogations et adaptations nécessaires à ce mécanisme.

En revanche, le **décret**, prévu par le VI de cet article, ayant pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles les dispositions relatives à la révision coopérative sont applicables à l'Union des entreprises et des salariés pour le logement n'a pas été pris. La transformation de cette Union, par l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction, en un « groupe Action logement » constitué d'entités qui sont pour certaines des sociétés par actions simplifiées, conduit à rendre cette disposition désormais sans objet ;

- **l'article 55**, relatif aux conditions de fonctionnement des unions de mutuelles ayant pour objet de faciliter et de développer, en les coordonnant, des activités sanitaires, sociales et culturelles. Le **décret n° 2016-1715 du 13 décembre 2016** précise désormais les conditions de leur fonctionnement, en modifiant à cette fin la partie réglementaire du code de la mutualité ;

- **l'article 70**, relatif aux titres associatifs dont le remboursement est conditionné à la réalisation d'excédents. L'arrêté destiné à fixer le montant de la majoration pour rémunération appliquée au taux majoré plafond est venu fixer à 200 points de base ce montant (**arrêté du ministre de l'économie et des finances et de la secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire du 7 décembre 2016** fixant la majoration maximale de rémunération des obligations émises par les associations).

Les dispositions de **l'article 51** de la loi, permettant au pouvoir réglementaire, par voie d'arrêté (trois arrêtés étant prévus), d'exclure certains risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité, ou certains risques d'incapacité de travail ou d'invalidité, de conclure un contrat de coassurance avec des mutuelles et unions, n'ont pas donné lieu à un arrêté. **Cette absence de mesure ne rend cependant pas pour autant la disposition inapplicable ; elle a seulement pour conséquence son application sans restriction.**

La loi apparaît donc désormais pleinement applicable.

En revanche, aucun des rapports que le **Gouvernement** devait remettre au Parlement n'a été présenté dans les délais impartis :

- en application de l'article 26, un rapport sur la création d'un statut des unions d'entreprises de l'économie sociale et solidaire (date-limite de dépôt fixée au 31 décembre 2014) ;
- en application de **l'article 49, un rapport sur l'accès aux responsabilités des jeunes navigants dans les coopératives maritimes** (date-limite dépôt fixée au 1^{er} septembre 2015). L'inspection générale des affaires maritimes a été saisie en juillet 2015 seulement d'une demande de constitution de mission contribuant à l'élaboration de ce rapport. Les administrateurs généraux Marie-Henriette Esquivié et Henri Poisson ont été désignés et ont **rendu leurs travaux le 5 février 2016 au secrétaire d'État chargé des transports. Pourtant, depuis lors, aucun rapport n'a été remis au Parlement** ;
- en application de l'article 52, un rapport sur les droits et la formation des administrateurs de mutuelles (date limite de dépôt 31 juillet 2015) ;
- en application de l'article 58, un rapport sur l'alignement des droits et obligations des administrateurs des sociétés d'assurance mutuelles sur ceux existants dans la code de la mutualité (date limite de dépôt 15 juillet 2015) ;
- en application de l'article 67, un rapport d'évaluation des congés favorisant le bénévolat associatif et des possibilités de valorisation des acquis de l'expérience dans le cadre du bénévolat (date limite de dépôt 31 janvier 2016). Toutefois, ce rapport a perdu une partie de son objet dès lors que l'article 10 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a instauré un congé de six jours par an, fractionnable, au profit de tout dirigeant ou encadrant bénévole dans une association déclarée ou inscrite au registre des associations depuis trois ans au moins, ou dans un conseil citoyen reconnu par le préfet.

D. LOI N° 2014-626 DU 18 JUIN 2014 RELATIVE À L'ARTISANAT, AU COMMERCE ET AUX TRÈS PETITES ENTREPRISES

Cette loi, forte de 73 articles répartis en cinq titres, comportait 20 articles devant faire l'objet de mesures réglementaires d'application. Malgré un démarrage difficile (seulement 26 % de taux d'application en 2015), **le pouvoir réglementaire a pris l'ensemble des mesures d'application nécessaires prévues par la loi.**

Seul un article de la loi nécessitait encore formellement des mesures réglementaires. **L'article 26** de la loi comporte de nombreuses mesures de coordination en matière de sécurité sociale avec les dispositifs relatifs aux entrepreneurs individuels prévus par la loi et renvoie, à près d'une dizaine de reprises, à des mesures réglementaires d'application. Or, le Gouvernement ne prévoit pas d'adopter de mesures réglementaires spécifiques, les dispositions préexistantes du code de la sécurité sociale suffisant selon lui, sans modification, à assurer la pleine application de ces mesures. Cet article est donc pleinement applicable, nonobstant l'absence de mesures d'application nouvelles.

Par ailleurs, le Gouvernement estime que le rapport, qui devait être remis au Parlement avant le 18 décembre 2015, prévu par **l'article 32** de la loi, sur la mise en place d'un statut unique de l'entreprise individuelle, élaboré par un comité chargé de préfigurer cette création, n'a aujourd'hui plus lieu d'être.

La loi du 18 juin 2014 peut donc désormais être **considérée comme pleinement applicable**.

E. LOI N° 2014-344 DU 17 MARS 2014 RELATIVE À LA CONSOMMATION

Cette loi comporte 161 articles répartis en six chapitres. 77 mesures d'application étaient prévues. **L'ensemble des dispositions de la loi est désormais applicable, compte tenu de la prise des décrets prévus**. En revanche, plusieurs rapports demandés n'ont pas encore été remis au Parlement, ce qui démontre le peu de pertinence à faire figurer dans les textes de loi des demandes de rapport, compte tenu du faible « taux d'exécution » qu'elles connaissent.

- Trois dispositions ont fait l'objet de mesures d'application au cours de la période de référence.

L'article 6 de la loi avait prévu **l'indication du pays d'origine pour les viandes et les produits agricoles et alimentaires à base de viande, dans des conditions prévues par décret**. L'adoption de ce décret était conditionnée à l'autorisation de la Commission européenne. Celle-ci ayant accordé cette autorisation, à titre expérimental, **le décret n° 2016-1137 du 19 août 2016** relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient est venu mettre en application cette mesure d'information, en l'étendant au lait, en rendant obligatoire l'indication de l'origine dans des denrées alimentaires, à compter du 1^{er} janvier 2017 et jusqu'au 31 décembre 2018. À l'issue de cette période, un rapport d'évaluation devra être établi et transmis à la Commission européenne, sur la base duquel pourra être envisagée la pérennisation du dispositif.

L'article 54 de la loi, tout en ouvrant un droit de résiliation et de substitution du contrat d'assurance-emprunteur dans un délai de douze

mois à compter de l'acceptation de l'offre de prêt, avait précisé que, **pendant toute la durée de ce contrat, l'assureur ne pouvait pas le résilier pour cause d'aggravation du risque, sauf dans certaines conditions définies par décret en Conseil d'État, résultant d'un changement de comportement volontaire de l'assuré.** Ces conditions ont été définies par le **décret n° 2016-1559 du 18 novembre 2016** relatif aux conditions de résiliation d'un contrat d'assurance emprunteur pour cause d'aggravation du risque. Trois conditions cumulatives sont posées pour autoriser une telle résiliation : la pratique régulière d'une nouvelle activité sportive présentant un risque particulier pour sa santé ou sa sécurité, et figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie ; le fait que cet exercice conduit à rendre inexacts ou caduques les réponses faites par l'assuré en réponse aux questions relatives à sa pratique sportive posées par l'assureur lors de la conclusion du contrat ; l'absence de déclaration de cette nouvelle activité dans les conditions et délais définis au 3° à l'article L. 113-2 du code des assurances.

L'article 148 de la loi prévoyait que les **modalités d'organisation des jeux et concours dans le cadre des publications de presse** devaient être définies par décret. Ce dernier est intervenu (**décret n° 2016-1466 du 28 octobre 2016** fixant les modalités d'organisation des jeux et concours des publications de presse) et fixe les règles relatives au remboursement des frais engagés par le joueur ainsi que les règles de transparence et de bonne information sur l'organisation du jeu-concours et l'espérance de gain.

- **Deux renvois à des décrets d'application sont devenus sans objet.**

D'une part, le VI de l'article 112 de la loi prévoyait qu'un décret déterminant les **principaux bassins de production pour la cotation des animaux vivants et des viandes** devait être pris. Selon le Gouvernement, **l'adoption d'un tel décret est cependant juridiquement inutile** dès lors que l'article D. 654-25 du code rural et de la pêche maritime définit déjà ces bassins comme un « *ensemble de lieux de commercialisation, géographiquement indépendants, caractérisés par un nombre suffisant de transactions, d'acheteurs et de vendeurs* », qui sont déterminés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'économie.

D'autre part, si l'article 145 prévoyait que devait être pris un arrêté déterminant les tranches de numéros à valeur ajoutée pour lesquels les fournisseurs de services téléphoniques au public doivent proposer une option gratuite permettant de blocage des communications, la disposition, désormais inscrite à l'article L. 224-54 du code de la consommation, a été modifiée dans le cadre de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Dès lors, la mesure d'application attendue pour la mise en œuvre de la loi du 17 mars 2014 peut être considérée comme étant devenue sans objet.

- **Un rapport prévu par la loi a été remis au Parlement.**

L'article 8 de la loi prévoyait la remise au Parlement, dans un délai d'un an, d'un **rapport relatif à l'obsolescence programmée**, sa définition juridique et ses enjeux économiques. Compte tenu de la définition finalement donnée par l'article 99 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, le **Gouvernement a seulement remis son rapport en avril 2016**. Longuement attendu, ce rapport propose certaines évolutions, de nature modeste, sur cette problématique. Il est ainsi notamment préconisé de :

- suivre le retour d'expérience sur l'utilisation de la définition et de la pénalisation de l'obsolescence programmée contenues dans la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

- agir sur la conception des produits pour favoriser leur réemploi et faciliter leur réparation, ainsi que soutenir le développement des réseaux de réemploi, de réparation et de promotion de la réutilisation ;

- encourager les entreprises à poursuivre le développement des nouveaux modèles économiques permettant l'allongement de la durée de vie des produits ou leur intensification d'usage, dont les modèles d'économie de la fonctionnalité et d'économie du partage, et poursuivre leur accompagnement et leur soutien par les pouvoirs publics ;

- mettre en place, sous l'égide du ministère en charge de l'environnement et sur la base du volontariat des metteurs sur le marché, des expérimentations sur un nombre limité de produits, consistant en l'affichage de la durée de vie de ces produits, afin d'en tirer les conséquences en termes de normes partagées par les acteurs économiques des filières concernées, sur la notion de durée de vie, et en termes d'amélioration de l'information des consommateurs ;

- expertiser la pertinence de l'allongement de la durée de garantie légale pour certaines catégories de produits et formuler des propositions en conséquence.

En revanche, **n'ont pas été remis au Parlement les rapports suivants, malgré l'expiration des délais prescrits :**

- les rapports, prévus à l'article 8, d'une part, relatif à la modulation de l'éco-participation en fonction de la durée de la garantie commerciale des produits, de la disponibilité des pièces détachées et du prix raisonnable de ces dernières, et d'autre part, à la situation et aux enjeux en matière de protection des consommateurs (ce dernier rapport devant être remis sur une base annuelle) ;

- le rapport, prévu à l'article 16, sur l'état des lieux et les perspectives de l'économie circulaire en France. Certes, un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable a été établi en novembre 2014, mais il ne constituait, selon ses auteurs, qu'une

« contribution » au rapport prévu par la loi, qui devait être remis avant le 1^{er} janvier 2015 ;

- le rapport, prévu à l'article 55, relatif au micro-crédit ;

- le rapport, prévu à l'article 160, sur les conséquences de la fin de l'application du règlement (CE) n° 1400/2002 de la Commission, du 31 juillet 2002, concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées dans le secteur automobile.

D'autres rapports sont attendus, pour lesquels la date limite de dépôt n'est pas encore dépassée. Mais deux exemples démontrent à nouveau le peu de pertinence d'inscrire des obligations de remises de rapport à des échéances longues, difficilement compatibles avec l'évolution législative :

- l'article 2 de la loi prévoit la remise d'un rapport avant le 17 septembre 2017, évaluant les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et devant proposer les adaptations jugées nécessaires. Ce rapport devait envisager également les évolutions possibles du champ d'application de l'action de groupe, en examinant son extension aux domaines de la santé et de l'environnement. Une partie de ce rapport est donc désormais sans objet, puisque, notamment, l'action de groupe a déjà été étendue au domaine de la santé par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, et aux actions en matière de discrimination, d'environnement, de relations de travail et de protection des données personnelles par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ;

- de même, l'article 43 de la loi impose la remise d'un rapport relatif aux conditions de mise en œuvre, à la pertinence et à l'impact de la réduction de la durée des mesures de traitement des situations de surendettement et des autres mesures prises en matière de prévention et de traitement du surendettement dans le cadre de la présente loi, de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires et, plus généralement, de la mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013. Ce rapport devait examiner la pertinence de nouvelles mesures législatives et réglementaires, en particulier une réduction supplémentaire de la durée des mesures de traitement ou une modification plus significative de la procédure de traitement des situations de surendettement. Or, depuis lors, le droit du surendettement a connu de nouvelles évolutions dans le cadre de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle et de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

1. Sur le volet télécommunications

a) Obligations d'information imposées aux sites comparateurs en ligne

L'**article 147**, issu d'un amendement sénatorial sous-amendé par le Gouvernement, **crée** l'article L. 111-6 du code de la consommation (anciennement L. 111-5), qui met une **obligation d'information loyale, claire et transparente à la charge de toute personne exerçant une activité de fourniture d'informations en ligne permettant la comparaison des caractéristiques et des prix de produits et de services** – autrement dit, il s'agit des sites comparateurs en ligne.

Comme l'y invitait cet article, le Premier ministre a adopté le **décret n° 2016-505 du 22 avril 2016 relatif aux obligations d'information sur les sites comparateurs en ligne**.

Ce décret fixe les modalités et le contenu de ces obligations. Il précise d'abord le type d'activité de comparaison soumis aux obligations d'information. Sont soumis aux obligations d'information :

- les sites comparant des biens et des services et permettant, le cas échéant, l'accès aux sites de vente de ces biens ou de fourniture de ces services ;
- les sites de vente à distance qui proposent, à titre principal, la comparaison de biens ou de services, vendus par eux-mêmes ou par des tiers ;
- toute personne qui, pour son activité commerciale par voie électronique, utilise les termes de « comparateur » ou de « comparaison ».

Il détaille, ensuite, le contenu de ces obligations. Le site doit ainsi préciser dans une rubrique spécifique le fonctionnement du service de comparaison, cette rubrique devant être directement et aisément accessible sur toutes les pages du site et être matérialisée par une mention ou un signe distinctif. Sept type d'informations doivent obligatoirement figurer dans cette rubrique, tels que les critères de classement.

De plus, après chaque recherche, le site doit faire apparaître, de manière lisible et compréhensible, en haut de la page de résultats de comparaison et avant le classement des offres trois types d'informations : le critère de classement des offres, le caractère exhaustif ou non des offres de biens ou de services comparées et du nombre de sites ou d'entreprises référencés, et le caractère payant ou non du référencement.

Une fois les résultats affichés, le site doit faire apparaître, à proximité de chaque offre dont elle propose la comparaison, certaines informations essentielles comme les caractéristiques du bien ou du service proposé, le prix total à payer et les garanties commerciales.

Enfin, en application de l'article 20 de la loi n° 2004 575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, le décret oblige le responsable du site à afficher le caractère publicitaire (par la mention du mot « annonces » sur la page d'affichage des résultats) d'une offre référencée à titre payant et dont le classement dépend de la rémunération perçue.

Le décret n° 2016-884 du 29 juin 2016 relatif à la partie réglementaire du code de la consommation a abrogé ce décret du 22 avril 2016 pour modifier l'insertion de ses dispositions dans le code de la consommation.

Par ailleurs, **l'article 49 II de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique abroge l'article L. 111-6 du code de la consommation à compter de l'entrée en vigueur des mesures réglementaires nécessaires à l'application de l'article L. 111-7 du code de la consommation dans sa rédaction issue de cette même loi.** L'article L. 111-7 (anciennement L. 111-5-1) avait été créé par l'article 134 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 relative à la croissance, à l'activité et à l'égalité des chances économiques, qui traitait des obligations d'information imposées aux places de marché et aux sites de l'économie collaborative. La loi pour une République numérique modifie cette rédaction afin que l'article traite de l'ensemble des plateformes. La commission mixte paritaire examinant le texte a donc souhaité **réunir au sein d'un même article du code de la consommation l'ensemble des obligations d'information des opérateurs de plateformes en ligne, en précisant, dans un paragraphe qui leur est consacré, les obligations spécifiques des comparateurs.**

Les mesures réglementaires d'application de l'article 49 II de la loi pour une République numérique devaient, pour être adoptées, recueillir l'avis obligatoire du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière. De plus, le projet de décret a été notifié à la Commission européenne en février, conformément à la directive 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information. Cette notification a eu pour effet de reporter de trois mois, à compter de la date de sa réception par la Commission, la publication du projet de décret, ce délai étant considéré comme nécessaire par la directive pour permettre aux États membres et à la Commission d'examiner le projet. Ce délai a expiré le 10 mai dernier, et la Commission n'a formulé aucune observation. Le décret peut donc être publié.

S'agissant des obligations d'information sur les sites comparateurs en ligne, le Gouvernement entend reprendre *in extenso* les dispositions actuellement en vigueur.

b) Protection du consommateur contre le recours abusif aux numéros de téléphone dits « surtaxés »

L'article 145 de la loi a prévu la création de **plusieurs mécanismes visant à protéger le consommateur contre le recours abusif aux numéros de téléphone dits « surtaxés »**, par lesquels sont commercialisés des « services à valeur ajoutée »¹ - tels que des renseignements, l'assistance client ou la vente à distance. Ces numéros sont constitués de numéros à dix chiffres commençant par 08 (pour les services vocaux) et de numéros courts à quatre chiffres commençant par 1 ou 3 (pour les messages textuels). Ces dispositifs visent à renforcer la transparence des appels vers ces numéros à valeur ajoutée, en contraignant les professionnels les proposant à mieux informer les consommateurs et en permettant à ces derniers de limiter leur utilisation.

(1) La consécration législative du dispositif « 33700 »

L'article 145, dont les dispositions en la matière sont aujourd'hui codifiées aux articles L. 224-51 et L. 224-52 du code de la consommation (anciennement L. 121-45 et L. 121-46), **impose aux fournisseurs de services téléphoniques au public de proposer aux consommateurs un dispositif leur permettant de signaler, par messages textuels, les appels et messages textuels non sollicités émis par des professionnels et le numéro de téléphone de leurs émetteurs**. Ces dispositions, qui proviennent d'un amendement sénatorial, ont pour objet de consacrer le numéro de messages courts 33700 et le site internet <https://spam-vocal.33700.fr>. Selon les termes de l'article 145, les opérateurs de communications électroniques exploitant un numéro à valeur ajoutée doivent être informés de ces signalements, les modalités de cette information devant être prévues par décret.

Le décret n° 2016-1238 du 20 septembre 2016 relatif au mécanisme de signalement prévu à l'article L. 224-43 du code de la consommation **et à l'information des opérateurs sur les numéros les concernant** en application de l'article L. 224-51 précise que les opérateurs sont informés quotidiennement par les fournisseurs d'un service téléphonique au public des signalements adressés au 33700 (article D. 224-19 du code de la consommation).

(2) La mise en place de l'annuaire inversé

L'article 145 a prévu, en insérant les articles L. 224-43 à L. 224-50 au sein du code de la consommation (anciennement L. 121-42 à L. 121-44), la mise en place d'un « **annuaire inversé** » disponible en ligne pour ces numéros, c'est-à-dire un outil permettant aux consommateurs de rechercher non pas le numéro d'une personne mais la personne derrière le numéro.

¹ Tous les numéros spéciaux ne sont pas facturés de la même façon : depuis octobre 2015, les numéros verts sont gratuits, les numéros gris sont facturés au prix d'un appel local, et les numéros violets sont surfacturés, en contrepartie du service fourni. Seuls ces derniers sont donc en réalité « surtaxés ». C'est l'éditeur du service qui choisit la tarification qu'il souhaite associer au numéro qu'il exploite.

Cette mise en place doit être effectuée gratuitement par les opérateurs de communications électroniques exploitant un ou plusieurs numéros spéciaux, par leurs abonnés auxquels ces numéros sont affectés et, s'ils sont différents, par les fournisseurs des produits ou services à valeur ajoutés. Deux annuaires inversés, l'un pour les services vocaux, l'autre pour les messages textuels, ont été mis en place de manière anticipée par les opérateurs et éditeurs de services en octobre 2015 (il s'agit du site <http://www.infosva.org> pour les services vocaux, mis en place à travers l'association SVA+, et du site <http://annuaire.infoconso-multimedia.fr/sms-plus/>, pour les messages textuels, mis en place par l'Association française du multimédia mobile (AFMM)).

Afin de s'assurer de la fiabilité dans le temps des informations présentes dans l'annuaire inversé, l'article 145 (insérant l'article L. 121-46, aujourd'hui article L. 224-53, au sein du code de la consommation) prévoit la création d'un **mécanisme de signalement imposant aux opérateurs de vérifier les renseignements présents dans l'annuaire inversé** en vue qu'ils procèdent, en cas d'inexactitude, à la suspension de l'accès au numéro et, le cas échéant, à la résiliation du contrat conclu avec l'éditeur de services. Les modalités de ce mécanisme de signalement devaient être précisées par décret, au plus tard le jour de l'entrée en vigueur de ce dispositif, c'est-à-dire deux ans après la promulgation de la loi. Or, la publication du décret a dépassé de six mois l'échéance prévue par la loi : il s'agit du **décret n° 2016-1238 du 20 septembre 2016 relatif au mécanisme de signalement** prévu à l'article L. 224-43 du code de la consommation et à **l'information des opérateurs sur les numéros les concernant** en application de l'article L. 224-51. Ce retard s'explique, selon le rapport d'information rédigé par les députés Damien Abad et Philippe Kemel et publié en octobre dernier, par deux principales raisons. D'abord, « *les fusions en cours des organismes d'autorégulation du secteur en matière d'envoi de messages textuels et d'appels vocaux* » : les associations SVA+ et l'AFMM ayant fusionné le 29 septembre 2016, il apparaissait nécessaire d'attendre la réalisation de ce projet de fusion car le décret renvoie à « *l'organisme professionnel le plus représentatif du secteur des services à valeur ajoutée* ». Ensuite, il existait « *des difficultés techniques dans la définition des seuils devant déclencher la vérification* », dans la mesure où des stratégies de contournement risquaient d'être adoptées par certains éditeurs de services. Toutefois, selon ce même rapport, « *les opérateurs auraient d'ores et déjà anticipé une partie des obligations qui devraient découler dudit décret avant sa publication* ».

Ce décret précise, d'abord, que l'annuaire inversé mis en place doit permettre au consommateur de signaler et de décrire précisément et avec concision une inexactitude sur les informations présentes dans l'annuaire, une préoccupation sur la déontologie du service associé au numéro, ou encore un problème relatif au contact auquel le consommateur doit pouvoir adresser ses réclamations (article D. 224-17).

Il liste, ensuite, les motifs des signalements pouvant être effectués par les consommateurs (article D. 224-18 du code de la consommation). Il précise la notion d'inexactitude mentionnée par la loi, en donnant au consommateur la possibilité de signaler à la fois une inexactitude sur les informations présentes dans l'annuaire inversé, une préoccupation sur la déontologie du service associé ou encore un problème relatif au contact auquel le consommateur doit pouvoir adresser ses réclamations. Ces différents motifs de signalement ont été accueillis favorablement par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) dans son avis sur le projet de décret en date du 28 juin 2016.

Par ailleurs, il prévoit que les signalements – ceux au titre de l'annuaire inversé comme ceux au titre du dispositif 33700 – peuvent être volontairement mis à disposition de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de l'ARCEP, du service national de police judiciaire chargé de la lutte contre la cybercriminalité, et des opérateurs de communications électroniques (article D. 224-20). Il **renvoie à un arrêté** pour en préciser les modalités de mise à disposition. Cependant, selon le Gouvernement, l'AFMM a déjà mis en application la disposition du décret concernée, selon des modalités qui conviennent aux services de l'État. **Le Gouvernement estime, dès lors, qu'il n'est pas nécessaire d'adopter cet arrêté**, que le décret n'invitait à prendre qu' « *en tant que de besoin* ».

Enfin, il dispose que l'opérateur de communications électroniques exploitant un ou plusieurs numéros à valeur ajoutée n'aura l'obligation de vérifier les renseignements présents dans l'annuaire inversé que pour les numéros dont le nombre de signalements – aussi bien au titre de l'annuaire inversé qu'au titre du dispositif 33700, étudié infra – dépasse un ou plusieurs **seuils fixés chaque année par arrêté du ministre chargé de la consommation**, après consultation de l'organisme professionnel « *le plus représentatif du secteur de services à valeur ajoutée* » (article D. 224-21). Le pouvoir réglementaire a donc proportionné l'application de cette obligation de vérification, conformément aux débats parlementaires qui complétaient en ce sens la lettre de l'article 145.

Cet arrêté relatif à la fixation des seuils de signalement déclenchant l'obligation de vérification des informations figurant dans cet annuaire n'a toujours pas été adopté. **Selon le Gouvernement, la définition de tels seuils nécessite de disposer d'un historique suffisant des divers signalements**. Le décret prévoyait ainsi que la possibilité de déposer des signalements sur l'annuaire inversé n'était effective que le 1^{er} octobre 2016 ou le 1^{er} janvier 2017, selon le type de signalement. Cependant, actuellement, les signalements sur l'annuaire sont très peu nombreux. Les opérateurs vérifient donc systématiquement les informations qu'ils reçoivent, ce qui rend superfétatoire en pratique la définition d'un seuil. La DGCCRF envisage donc, à l'occasion de la publication de l'arrêté relatif à l'option gratuite de

blocage (voir point suivant), de mieux faire connaître aux consommateurs l'existence de l'annuaire inversé et la possibilité d'y déposer des signalements. Cette publicité risque d'augmenter fortement le nombre de signalements, ce qui permettra, alors, de disposer du recul nécessaire pour l'adoption de l'arrêté, après concertation avec les professionnels.

- (3) L'option gratuite permettant de bloquer les communications à destination des numéros « surtaxés »

Enfin, l'article 145 de la loi prévoit que les fournisseurs de service téléphonique au public proposent au consommateur une **option gratuite permettant de bloquer les communications à destination de certaines tranches de numéros à valeur ajoutée** (article L. 224-54 du code de la consommation, anciennement L. 121-47). **Ce dispositif repose sur la publication d'un arrêté définissant ces tranches.** En 2015, une première version avait été soumise, pour consultation, à l'ARCEP, au Conseil national de la consommation ainsi qu'à la Commission supérieure du service public des postes et des télécommunications (aujourd'hui Commission supérieure du numérique et des postes).

Néanmoins, l'identification d'un risque de blocage des numéros à valeur ajoutée non surtaxés et utiles, comme par exemple ceux des services clients, a rendu nécessaire de modifier le texte issu de la loi relative à la consommation afin d'insérer une référence explicite aux numéros surtaxés. En effet, le caractère surtaxé ou non d'un numéro à valeur ajoutée dépend du choix de l'éditeur de services auquel est attribué le numéro. Un numéro peut donc être surtaxé un mois et ne plus l'être le mois suivant. Le texte initial visant l'ensemble des numéros à valeur ajoutée, il était nécessaire de préciser que, parmi ceux-ci, seuls les numéros surtaxés sont effectivement concernés. Afin d'identifier en temps réel les numéros surtaxés, une base de donnée a été mise en place en 2015 – celle-ci était, au demeurant, nécessaire à la mise en place de l'annuaire inversé.

L'article 88 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique modifie donc en ce sens l'article L. 224-54 du code de la consommation. Il modifie également, par voie de conséquence, son entrée en vigueur, fixée à six mois après la promulgation de la loi pour une République numérique, c'est-à-dire le **7 avril 2017**, afin d'octroyer aux opérateurs un délai pour se mettre en conformité avec le nouvel article. Le rapport déjà cité de MM. Abad et Kemel jugeait étonnant *« de constater que la loi pour une République numérique contient une disposition fixant l'entrée en vigueur de ce dispositif six mois après sa promulgation, alors que celui-ci est entré en vigueur en mars 2016, comme prévu dans la loi relative à la consommation »*.

Alors que **le Gouvernement** indiquait, début janvier 2017, que le projet d'arrêté pourrait être publié fin février, il **faisait état, en mai, de ce qu'une nouvelle concertation a dû être menée.** Le délai requis par la loi pour une République numérique n'a donc pas pu être tenu.

F. LOI N° 2010-737 DU 1^{ER} JUILLET 2010 PORTANT RÉFORME DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

N'ont pas fait l'objet des mesures d'application attendues **les articles 32 et 33**, relatifs à l'intervention pour avis de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution dans les procédures de sauvegarde, de redressement et de liquidation judiciaires des mutuelles et des institutions de prévoyance.

Cependant, ces articles visaient des dispositions du code de la sécurité sociale qui ont été modifiées par l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II). Dans ces conditions, **le décret d'application attendu doit être considéré sans objet.**

L'**article 35**, relatif à l'extension de l'obligation d'information aux régimes dits « en points » des documents d'information contractuelle (notice et « résumé ») déjà exigés pour les contrats d'assurance sur la vie, n'a pas donné lieu à l'édition de l'arrêté attendu. Toutefois, les dispositions en cause, sises à l'article L. 441-3 du code des assurances, ont été récemment modifiées par l'ordonnance n° 2017-484 du 6 avril 2017 relative à la création d'organismes dédiés à l'exercice de l'activité de retraite professionnelle supplémentaire et à l'adaptation des régimes de retraite supplémentaire en unités de rente. **La mesure d'application prévue en 2010 n'a donc plus d'objet.**

VI. TOURISME

A. LOI N° 2009-888 DU 22 JUILLET 2009 DE DÉVELOPPEMENT ET DE MODERNISATION DES SERVICES TOURISTIQUES

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

Le suivi de l'application de ce texte a fait l'objet de deux rapports d'information parlementaires : le premier (AN n° 3531 XIII^{ème} législature), en 2011, de M. Jean-Louis Léonard et Mme Pascale Got au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, et le second (n° 45 2013-2014) de MM. Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques

Lasserre au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et de la commission des affaires économiques.

Ce rapport sénatorial a constaté en 2013 que non seulement les 30 mesures réglementaires d'application attendues ont bien été prises, mais aussi que 8 autres mesures non attendues s'y sont rajoutées. En revanche, il regrettait que les quatre rapports du Gouvernement au Parlement précités soient encore attendus, ce qui est toujours le cas à ce jour.

On peut faire observer qu'un certain nombre d'indicateurs et de réponses aux interrogations formulées par ces demandes de rapport peuvent être trouvés sur les sites internet des opérateurs comme Atout-France, créé par la loi du 22 juillet 2009, ou l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances qui est un établissement public industriel et commercial. De plus, le cadre juridique fixé par la loi de 2009 a été modifié, principalement par la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives ainsi que par l'ordonnance du 26 mars 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation du secteur touristique. Ce dernier texte prévoit la possibilité, pour les entreprises du secteur touristique, d'effectuer de manière groupée les travaux de mise aux normes et élargit le dispositif des chèques vacances aux salariés des particuliers employeurs.

VII. OUTRE-MER

A. LOI N° 2012-1270 DU 20 NOVEMBRE 2012 RELATIVE À LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE OUTRE-MER ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER

La loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer est, du point de vue réglementaire, totalement applicable. De plus, les dispositions prévoyant la remise de rapports par le Gouvernement au Parlement ont été presque totalement satisfaites.

Tout d'abord, l'article 2 qui prévoit une étude de la structure des prix pratiqués par les différentes compagnies desservant les départements et collectivités d'outre-mer a été mis en œuvre : deux rapports ont été publiés sur ce thème les 28 juin et 6 décembre 2013. Ensuite, l'article 3 de la loi du 20 novembre 2012 impose la publication semestrielle d'indicateurs sur l'évolution des tarifs bancaires pratiqués dans les Outre-mer. Cette obligation mise à la charge non pas du Gouvernement mais de l'Observatoire des tarifs bancaires créé par cette loi au sein de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer a été respectée. En effet, cet observatoire a publié des rapports selon une périodicité annuelle ainsi que des lettres semestrielles détaillant la tarification moyenne des services bancaires outre-mer en la comparant à

celle de l'hexagone. Enfin, conformément à l'article 23, chacun des observatoires des prix, des marges et des revenus créés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, publie un rapport annuel. Il convient toutefois de signaler que l'article 21 qui demande au Gouvernement une étude sur les solutions visant à faciliter les échanges commerciaux entre le marché intérieur des collectivités d'outre-mer et ceux des Etats voisins n'a pas été strictement appliqué. Cependant, le thème de l'intégration régionale a été traité à diverses occasions et, par exemple, on peut citer le récent rapport remis en juillet 2016 à la ministre des Outre-mer par M. Jean-Jacques Vlody, député de la Réunion, intitulé « *Du cloisonnement colonial au co-développement régional : l'insertion des Départements-Régions d'Outre-mer dans leur environnement géographique* ». Ce document rappelle que le concept de "grand voisinage" défini par la Commission européenne en 2004 est être un cadre pertinent pour dynamiser l'insertion régionale.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 5 juin 2017

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Comme chaque année à cette période, il me revient de vous présenter cet après-midi le bilan d’application des lois relevant du champ de compétences de notre commission. À la différence du bilan de mandature établi au mois de février dernier sur quelques lois significatives du précédent quinquennat, le présent rapport prend en compte l’ensemble des lois promulguées sur une période d’une dizaine d’années. L’exercice n’est pas non plus tout à fait le même : le bilan de janvier était plus qualitatif, le présent bilan a surtout pour but de savoir si le Gouvernement a bien pris les décrets et arrêtés prévus par les textes. Comme toujours, c’est Claude Bérit-Débat qui centralise nos contributions et en rédige un rapport global.

L’étude de certains textes anciens n’étant plus jugée pertinente, le rapport établi cette année examine l’application de 27 lois promulguées depuis 2006 jusqu’au 30 septembre 2016, soit de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire jusqu’à la loi du 1^{er} juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l’organisation de la collecte de la participation des employeurs à l’effort de construction et la distribution des emplois de cette participation (Action Logement). Plusieurs projets de loi de ratification d’ordonnances récemment adoptés au cours de la session 2016-2017 n’entreront dans le champ d’étude qu’à compter du prochain bilan ; il en va de même pour la proposition de loi relative à la lutte contre l’accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, promulguée au mois de mars dernier. Par ailleurs, le travail de suivi de la mise en application du projet de loi relatif à l’égalité et à la citoyenneté, dont l’examen avait été renvoyé au fond à une commission spéciale, incombera dès l’année prochaine à la commission des affaires économiques, s’agissant notamment des dispositions du titre II portant sur le logement et l’urbanisme.

D’un point de vue de la méthodologie et de la même façon que les années précédentes, afin d’apprécier l’objectif du Premier ministre énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l’application des lois, le calendrier établi cette année pour l’élaboration du rapport permet l’étude des mesures réglementaires prises dans un délai de six mois suivant la promulgation des textes. Les mesures réglementaires publiées jusqu’au 31 mars 2017 entrent ainsi dans le champ d’étude de notre bilan.

Sur les 27 lois dont l’application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, 12 sont totalement applicables. Comme l’année dernière, il est à noter qu’aucune loi que nous suivons

n'apparaît comme totalement inapplicable. En revanche, l'étude des 15 lois partiellement applicables aboutit à un bilan parfois plus nuancé.

L'activité législative de la commission a été en apparence modérée durant la session parlementaire 2015-2016 avec l'adoption définitive de deux textes : la loi du 14 mars 2016 relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat, dont notre regretté collègue Michel Houel avait été le rapporteur ; la loi du 1^{er} juin 2016 habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour réformer Action Logement qui avait été rapportée par Valérie Létard.

Cette dernière loi, d'application directe, a été suivie par l'adoption par le Gouvernement de deux ordonnances dans le délai imparti et du dépôt sur le bureau du Sénat des projets de loi de ratification respectifs.

La loi relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat, définitivement adoptée à la suite d'un accord en commission mixte paritaire, est également considérée comme entièrement applicable à ce jour. Cette loi de quatre articles renvoyait en effet, pour sa mise en application, à la prise de deux mesures réglementaires qui sont intervenues moins d'un an après la promulgation de la loi.

Venons-en à présent aux lois votées ces dernières années. Avec un total de 215 articles à l'issue de son examen parlementaire, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte attendait logiquement un grand nombre de mesures d'application. Ainsi, la loi comportait 182 renvois à des textes réglementaires, 48 habilitations à légiférer par ordonnance et 26 demandes de rapport.

Au 31 mars 2017, selon le suivi effectué par notre commission, 161 dispositions, soit 88 % des 182 recensées, étaient devenues applicables à la suite de la publication d'un texte (contre 30 % un an plus tôt et 83 % au 31 décembre 2016). J'ajoute que depuis le 1^{er} avril 2017, un certain nombre de textes ont été publiés, portant le taux des mesures rendues applicables à 92 %.

Comme souligné en fin d'année dernière à l'occasion du bilan de mandature, ce constat globalement satisfaisant atteste de la forte mobilisation des services, même si les objectifs très volontaristes affichés par le Gouvernement au cours des débats parlementaires – la parution de l'ensemble des textes était alors promise pour la fin de l'année 2015 – n'auront pas été tenus.

Il est à noter que plusieurs mesures d'application ont fait l'objet de modifications quelques mois seulement après leur publication. Tel est le cas du fonds de garantie pour la rénovation énergétique dont le décret d'application publié en mai 2016 a été abrogé et remplacé par un second plus complet publié en août 2016. Tel est également le cas des mesures relatives aux « travaux embarqués », qui font référence aux travaux se prêtant à la réalisation conjointe d'une isolation thermique performante car une fois les

travaux réalisés, les éléments rénovés ne le seront plus avant de nombreuses années (on peut citer, par exemple, les ravalements de façades, réfections de toiture ou aménagements pour augmenter la surface habitable). D'une part, le champ d'application de cette obligation a été précisé, en indiquant explicitement la nature des parois concernées par cette obligation de travaux et, d'autre part, en excluant du champ d'application les bâtiments bénéficiant du label « XXe siècle » en application de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Sur le volet bâtiment et plus précisément s'agissant de la réglementation thermique RT 2018, un travail de concertation technique a été mené en 2015 pour définir le référentiel « Énergie Carbone » destiné à une phase d'expérimentation et a débouché sur le lancement de démarches volontaires qui se dérouleront en 2016-2017. Les résultats permettront d'établir les niveaux de la future réglementation énergie carbone.

En matière d'effacement de consommation électrique, deux arrêtés doivent encore intervenir, le premier pour définir les différentes catégories d'effacement « *en fonction des caractéristiques techniques et économiques des effacements concernés ou du procédé au moyen duquel sont obtenus les effacements* », le second pour lancer l'appel d'offres destiné à sélectionner de nouvelles capacités d'effacement et attendu courant 2017.

En outre, on signalera que l'absence de l'ordonnance relative à la réforme du stockage de gaz naturel fait craindre aux acteurs du secteur un risque d'approvisionnement en gaz pour l'hiver prochain. Un rapport sur le sujet réalisé par l'Inspection générale des finances, le Conseil général de l'économie et le Conseil général de l'environnement et du développement durable était annoncé pour la fin avril mais n'a à ce jour pas été rendu public.

Enfin, sur les 26 rapports prévus par la loi « Transition énergétique », seuls 5 ont été remis jusqu'à présent. Sur les rapports manquants, 14 n'ont pas été déposés alors que le délai de remise prévu par la loi a été dépassé, parfois largement. Les autres rapports sont attendus soit à une date non encore échue, ou non précisée par la loi.

Rapportée notamment par notre collègue Dominique Estrosi Sassone, la loi du 6 août 2015 relative à la croissance, à l'activité et à l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron », est pour l'essentiel applicable s'agissant des dispositions intéressant la commission des affaires économiques, en matière d'urbanisme et de logement notamment. Deux points d'intérêts méritent cependant d'être évoqués, dans le domaine des télécommunications et du tourisme.

L'article 129 de la loi poursuivait l'objectif de résorption des zones blanches, c'est-à-dire des zones non couvertes, dans les centres bourgs des communes. Il entendait également aller au-delà des centres-bourgs et améliorer l'information du public sur la couverture mobile. Selon

l'observatoire des déploiements mobiles en zone peu dense publié par l'ARCEP, en avril 2017, la couverture 2G des centres-bourgs était réalisée à 92 %, contre 91% depuis janvier 2016. À la même date, la couverture 3G de l'ensemble des zones concernées par le programme était réalisée à 82 %, contre 51 % en avril 2016 et 75 % en janvier 2017. La couverture en 3G progresse donc rapidement, dans le contexte d'un suivi accru de la part des pouvoirs publics.

Dans le secteur de l'hébergement touristique, aujourd'hui caractérisé par le poids prépondérant des plateformes dans le marché des réservations, il convient de rappeler que l'article 133 de la loi dite « Macron » indiquait que les hôteliers – antérieurement soumis à des exigences restrictives imposées par certaines agences en lignes dites « OTA » (Online Travel Agency) – ont désormais la liberté de consentir des rabais au client. La loi précise même que toute clause contraire est réputée non écrite. Ce texte d'application directe prolonge les recommandations de l'Autorité de la concurrence sur la liberté tarifaire et celle-ci en assure un suivi régulier : elle a ainsi publié en février 2017 un « Bilan de l'efficacité des engagements pris par Booking.com devant l'Autorité de la concurrence ».

La loi du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques était issue d'une proposition de loi déposée par Mme Laurence Abeille et le groupe écologiste de l'Assemblée nationale, visant à limiter l'exposition aux ondes électromagnétiques. Huit mesures d'application étaient attendues en application de l'article 1^{er} : elles ont toutes été adoptées. En revanche, deux autres mesures n'ont toujours pas été prises : le décret prévu à l'article 4 et le rapport au Parlement figurant à l'article 8.

Une disposition de l'article 1^{er} confiait à l'Agence nationale des fréquences (ANFR) la mission d'établir chaque année un recensement national des points atypiques. Ces points atypiques sont définis dans la loi comme « *les lieux dans lesquels le niveau d'exposition aux champs électromagnétiques dépasse substantiellement celui généralement observé à l'échelle nationale, conformément aux critères déterminés par l'ANFR et révisés régulièrement en fonction des résultats des mesures qui lui sont communiqués* ». Au 31 mars 2017, le recensement prévu par la loi n'a pu être effectué, dans l'attente de la détermination des critères par l'ANFR dans le cadre du comité national de dialogue relatif aux niveaux d'exposition du public aux champs électromagnétiques. A fortiori, le rapport périodique sur les modalités de traitement et la trajectoire de résorption des points atypiques n'a donc pas, non plus, été publié.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a été le texte majeur de la législature écoulée en matière d'agriculture. Près de trois ans après avoir été voté, ce texte de 96 articles est en quasi-totalité applicable. Sa mise en application a beaucoup progressé entre la fin 2015 et la fin 2016. Certaines dispositions sont toutefois encore en

attente de mesures d'application : les décrets prévus par l'article 35 pour préciser les conditions de tenue du registre des actifs agricoles sont encore en cours d'écriture ; le décret prévu par l'article 37 pour définir les nouvelles modalités d'utilisation du titre-emploi-service-agricole (TESA) est lui aussi encore attendu.

Sur les 61 mesures d'application prévues par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, toutes ont été adoptées. La loi apparaît donc désormais pleinement applicable. En revanche, aucun des rapports que le Gouvernement devait remettre au Parlement n'a été présenté dans les délais impartis.

La loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, forte de 73 articles répartis en cinq titres, comportait 20 articles devant faire l'objet de mesures réglementaires d'application. Malgré un démarrage difficile (seulement 26 % de taux d'application en 2015), le pouvoir réglementaire a pris l'ensemble des mesures d'application nécessaires prévues par la loi, qui peut donc désormais être considérée comme pleinement applicable.

Seul l'article 26 de la loi nécessitait encore formellement des mesures réglementaires. Cet article comportait de nombreuses mesures de coordination en matière de sécurité sociale avec les dispositifs relatifs aux entrepreneurs individuels prévus par la loi et renvoyait, à près d'une dizaine de reprises, à des mesures réglementaires d'application. Or, le Gouvernement ne prévoit pas d'adopter de mesures réglementaires spécifiques, les dispositions préexistantes du code de la sécurité sociale suffisant selon lui, sans modification, à assurer la pleine application de ces mesures. Cet article est donc pleinement applicable, nonobstant l'absence de mesures d'application nouvelles.

Par ailleurs, le Gouvernement estime que le rapport, qui devait être remis au Parlement avant le 18 décembre 2015, prévu par l'article 32 de la loi, sur la mise en place d'un statut unique de l'entreprise individuelle, élaboré par un comité chargé de préfigurer cette création, n'a aujourd'hui plus lieu d'être.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « Alur », a vu le nombre de ses articles multiplié par deux au cours de la navette pour atteindre 177 articles. De nombreuses mesures étaient d'application directe.

199 mesures d'application étaient attendues pour cette loi. Malgré l'effort du Gouvernement pour publier les textes, seules 167 mesures ont été prises portant le taux d'application de la loi à 86 % au 31 mars 2017. Cependant, si l'on exclut des statistiques les mesures relatives à la garantie universelle des loyers qui a été abandonnée, le taux atteint 94 %. Plus de trois ans après son adoption, la loi « Alur » n'est donc toujours pas entièrement applicable.

Il convient de noter que cette loi a été modifiée à plusieurs reprises. Ces modifications ont pu dans certains cas soit rendre obsolètes les mesures réglementaires attendues soit au contraire permettre leur adoption. Neufs rapports doivent être remis par le Gouvernement au Parlement en application de cette loi. Or, force est de constater que seuls deux rapports ont été effectivement remis au 31 mars 2017.

La loi du 17 mars 2014 relative à la consommation comportait 161 articles répartis en six chapitres. 77 mesures d'application étaient prévues. L'ensemble des dispositions de la loi est désormais applicable, compte tenu de la prise des décrets prévus. L'article 6 de la loi avait prévu l'indication du pays d'origine pour les viandes et les produits agricoles et alimentaires à base de viande, dans des conditions fixées par décret. L'adoption de ce décret était conditionnée à l'autorisation de la Commission européenne. Celle-ci ayant accordé cette autorisation, à titre expérimental, le décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient est venu mettre en application cette mesure d'information, en l'étendant au lait, en rendant obligatoire l'indication de l'origine dans des denrées alimentaires, à compter du 1er janvier 2017 et jusqu'au 31 décembre 2018. À l'issue de cette période, un rapport d'évaluation devra être établi et transmis à la Commission européenne, sur la base duquel pourra être envisagée la pérennisation du dispositif.

En revanche, plusieurs rapports demandés n'ont pas encore été remis au Parlement. Comme les nombreux cas que j'ai cités précédemment, ceci démontre le peu de pertinence à faire figurer des demandes de rapport dans les textes de loi.

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine est désormais entièrement applicable, la dernière mesure réglementaire attendue (un arrêté du ministre chargé de la ville précisant les modalités d'application de l'article 7 et en particulier les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens) ne devant être prise selon le Gouvernement qu'en tant que de besoin. En outre, plusieurs rapports devaient être remis au Parlement en application de la loi. L'Observatoire national de la politique de la ville a présenté, mardi 3 mai 2016, son premier rapport annuel pour l'année 2015 à Mme Hélène Geoffroy, secrétaire d'État à la Politique de la Ville. Nos collègues Annie Guillemot et Valérie Létard ont débuté fin avril dernier leurs travaux d'évaluation de cette loi.

Le niveau d'application des lois récentes est donc plutôt satisfaisant. En revanche, lorsqu'on se penche sur le stock des lois plus anciennes suivies par la commission, force est de constater que très peu de mesures réglementaires ont été prises sur les lois antérieures à 2015, à quelques rares exceptions. Nous pouvons donc nous interroger sur l'éventuelle caducité de dispositions devenues obsolètes et qu'il faudrait peut-être abroger.

Sur les 27 lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, 17 ont été votées selon la procédure accélérée, parmi lesquelles les deux lois examinées pour la première fois cette année.

Nous ne pouvons que nous étonner que 9 lois dont l'application est encore étudiée par la commission cette année, promulguées entre 2006 et 2016 après engagement de la procédure accélérée ou après déclaration d'urgence pour les lois antérieures à la révision constitutionnelle de 2008, ne soient encore que partiellement applicables.

Par ailleurs, sur les 27 lois considérées, 2 ont fait l'objet depuis le bilan établi l'année dernière de la remise d'un rapport « de l'article 67 ». Pour mémoire, l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit impose au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la mise en application de toute loi promulguée après le 9 décembre 2004, dans un délai de six mois suivant son entrée en vigueur. Deux rapports ont donc été remis durant la période d'étude, avec de 3 à 5 mois de retard sur le délai normalement prévu, portant respectivement sur la loi relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat et la loi « Macron ».

Au total, ce sont à peine 51 % des rapports attendus par le Parlement en application de l'article 67 de la loi de simplification du droit qui ont été établis par le Gouvernement.

Comme l'année dernière, je tiens à insister particulièrement sur la défaillance constante dont fait preuve l'administration en ce qui concerne la remise des rapports au Parlement. Les chiffres sont éloquentes : 8 rapports prévus par des lois dont nous assurons le suivi ont été rendus au cours de la période étudiée cette année, tandis que 62 autres sont encore attendus ! Non seulement l'inefficacité de la mesure est depuis longtemps démontrée, mais ces rapports ont aussi un coût : des agents de l'administration centrale sont mobilisés pour produire ces documents dont on connaît tous le sort. Je crois donc, mes chers collègues, qu'il nous faudra absolument poursuivre lors de la prochaine législature le combat que notre commission a déjà engagé contre cette solution de facilité qui consiste à prévoir la remise d'un rapport sur un dispositif dont on ne peut obtenir l'adoption dans la loi.

Je vous encourage en revanche à solliciter aussi régulièrement que possible le Gouvernement par des questions écrites sur la mise en œuvre de lois dont l'examen a été assuré par notre commission, afin d'obtenir des réponses précises des ministères concernés.

Pour conclure je ne saurais trop vous recommander de prendre connaissance du bilan sectoriel détaillé qui procède à une analyse fouillée de l'application de toutes les lois que nous suivons : il sera publié à la fin du mois au sein du rapport d'information de notre collègue Claude Bérit-Débat.

M. Franck Montaugé. – Merci pour ce rapport très quantitatif, qui par nature s'intéresse moins à la question de l'efficacité et de l'efficience des lois votées. À ce propos, je trouve que le troisième rôle qui nous est confié – l'évaluation des politiques publiques – n'est pour l'heure pas suffisamment exercé par le Parlement et mériterait d'être développé.

M. Yannick Vaugrenard. – Il serait intéressant de poursuivre une initiative qui avait été engagée par un récent ministre de l'économie, lequel organisait des rencontres régulières avec les parlementaires afin de les informer des débuts de la mise en application d'une loi et des obstacles rencontrés au fil du temps. Peut-être faudrait-il formaliser ces rencontres pour chaque loi votée et leur donner un caractère annuel. Nous avons par ailleurs dans notre pays une insuffisante culture de l'expérimentation et de l'évaluation. En instaurant un dialogue plus étroit avec le ministre, cela permettrait également de pointer nos propres insuffisances au moment d'élaborer la loi.

M. Henri Tandonnet. – Ce rapport est nécessaire, mais il faut en même temps avoir une vision qualitative de l'application des lois sur le terrain. Il existe des situations pour lesquelles l'administration interprète la loi d'une manière différente de celle votée par le Parlement. Il est donc essentiel de vérifier sur le terrain la bonne atteinte des objectifs poursuivis par la loi.

M. Daniel Gremillet. – Il était important en matière agricole que les mesures règlementaires soient prises avant la future négociation concernant la politique agricole commune (PAC). S'agissant de certaines lois, je m'interroge sur la question des priorités dans la prise des mesures règlementaires d'application, l'accessoire prenant parfois le pas sur le principal alors même que régnait un consensus au moment de l'adoption du texte. Les dispositions sur l'assurance emprunteur en sont un exemple, même s'il s'agit d'un texte trop récent pour relever du présent rapport. Ce décalage entre le travail du législateur et la mise en œuvre des dispositifs met à mal la reconnaissance du travail parlementaire par les citoyens.

M. Martial Bourquin. – Voter des lois est une chose, les appliquer en est une autre. Ce rapport met en exergue le rôle qui doit être celui du Parlement : l'idée serait d'avoir moins de lois, mais mieux de lois, avec une parution rapide des décrets d'application. Il semble également précieux d'avoir un point d'étape systématique et régulier s'agissant de l'application de chaque loi votée. Sur le sujet, il ne faut pas non plus négliger le poids de l'administration : certains décrets ne voient jamais le jour parce qu'ils ne conviennent pas à telle administration. Le respect du Parlement doit prévaloir et cela concerne aussi la thématique du recours aux ordonnances.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour ces observations extrêmement riches. Il faut bien distinguer le rapport quantitatif présenté cet après-midi et celui, plus qualitatif, présenté en février dernier sur les lois

significatives de la mandature écoulée. Des binômes de rapporteurs de cette commission poursuivent un travail de suivi de l'application des lois, en conduisant des auditions et en rencontrant les acteurs sur le terrain. Il y a en effet un vrai rôle des ministres afin d'informer les parlementaires des conditions dans lesquelles les lois sont mises en application.

Il convient aussi de respecter le vote des parlementaires, ce que l'exécutif a parfois semblé négliger sur certains textes. La loi elle-même, parfois trop longue, pourrait certes être améliorée grâce à un dispositif qui nous permettrait d'évaluer l'impact des amendements proposés, évitant le vote de dispositions inapplicables. Mais il faut surtout insister sur le fait que l'administration s'en tient trop souvent à la vision défendue par l'exécutif, sans prendre en compte le texte effectivement adopté. L'exemple du droit de l'urbanisme est à cet égard édifiant. Il arrive ensuite fréquemment que des circulaires produites par l'administration contredisent le point de vue des parlementaires, amenant parfois même à devoir voter une proposition de loi afin de réécrire la circulaire.

M. Bruno Sido. – Le contrôle de l'action du Gouvernement figure au cœur de notre métier. Les lois sont évidemment trop longues et se succèdent à un rythme soutenu : comment vérifier l'application des lois alors que d'autres lois arrivent quelques mois plus tard à peine ? Cela pose la question des moyens : aux États-Unis, chaque parlementaire dispose d'une armada d'administrateurs à sa disposition. Il en va donc également des conditions d'exercice de notre métier.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – L'invocation de l'article 45 de la Constitution, qui permet d'écarter les dispositions qui ne possèdent pas de lien direct avec le texte, constitue un moyen utile pour limiter le phénomène de croissance exagérée des textes au cours de la discussion parlementaire. Il manque cependant un véritable dispositif qui donnerait la possibilité de mieux évaluer la portée des amendements et donc des mesures votées *in fine*.

La réunion est close à 15 h 55.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE	153
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION	153
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES	154
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	154
C. LES LOIS NON APPLICABLES.....	154
II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE	155
III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	155
IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT	155
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 DE LA LOI DE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT	155
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT	156
V. LES AVIS ET RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION	157
DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	161
I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES	161
A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2015-2016	161
II. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES	161
1. <i>Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense</i>	161
2. <i>Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale</i>	164
III. AFFAIRES ÉTRANGÈRES	164
A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2015-2016	164
B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES	165
EXAMEN EN COMMISSION	167

Le présent bilan d'application des lois suivies par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées porte sur les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2015-2016 – soit entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016. Il étudie également les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2017 pour les lois adoptées tant au cours de cette session qu'au cours des précédentes.

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

Au cours de la session parlementaire 2015-2016, le Sénat a adopté en séance publique **32 conventions et accords internationaux** relevant de la compétence de la commission. Certains d'entre eux n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées. Dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Au cours de la session 2015-2016, **une seule loi a été promulguée** dans les secteurs de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

- la loi n° 2016-113 du 5 février 2016 **portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998.**

Ce texte initialement déposé en avril 2005 à l'Assemblée nationale, puis, compte tenu de la fin de la législature, redéposé au Sénat, en juin 2007, a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale, le 28 janvier 2016, après une adoption en première lecture, au Sénat, le 2 juillet 2013. Il a pour objet de traduire, en droit interne, les obligations françaises nées de la conclusion du protocole précité, en vue de lutter contre la prolifération clandestine des armes nucléaires.

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

2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
5	3	0	2	2	1

La commission s'est saisie pour avis de la proposition de loi n° 6 (2015-2016) relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, sur laquelle le Gouvernement avait engagé une procédure accélérée le 15 septembre 2015 et qui est devenue la loi n° **2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales** ; ainsi que du projet de loi n° 445 (2015-2016) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale devenu la loi n° **2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.**

A la date du 31 mars 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suivait l'application de cinq lois adoptées

jusqu'au 30 septembre 2016 et attendait la remise d'un rapport prévu, pour 2016, par une loi totalement applicable (voir *Infra*).

Entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 mars 2017, quinze mesures d'application portant sur des lois plus anciennes, promulguées avant le 1^{er} octobre 2016 ont été publiées.

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

La commission se félicite que les **deux lois de programmation militaire soient totalement applicables au 31 mars 2017**.

La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la **programmation militaire pour les années 2014 à 2019** et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale est devenue totalement applicable pendant la session 2015-2016, avec la publication le 21 mars 2017 de l'arrêté du 13 mars 2017 fixant la liste des écoles dont les élèves peuvent recevoir une rémunération inférieure à la rémunération prévue à l'article L.3231-2 du code du travail.

La loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la loi de **programmation militaire pour les années 2015 à 2019** et portant diverses dispositions concernant la défense est également devenue totalement applicable avec quatorze mesures réglementaires dont cinq non prévues (trois ordonnances, huit décrets et trois arrêtés) prises au 31 mars 2017.

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

Au 31 mars 2017, dans le stock antérieur, on comptait **deux lois partiellement applicables avec des taux d'application relativement élevés** :

- la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État est applicable à **83 %** ; un décret est toujours attendu sur ce texte qui prévoyait six mesures réglementaires ;

- et la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, qui est applicable à **83 %** ; un arrêté est toujours attendu sur ce texte qui prévoyait six mesures réglementaires.

C. LES LOIS NON APPLICABLES

Au 31 mars 2017, la commission constate que la loi n° 2016-113 du 5 février 2016 **portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998**, seule loi adoptée au cours de la session 2015-2016, n'a pas reçu la seule mesure d'application attendue sur ce texte.

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

Lors de la session 2015-2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n'a examiné **aucune loi d'origine sénatoriale**.

Dans le stock des lois suivies actuellement par la commission, on ne compte aucune loi d'origine sénatoriale.

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

Lors de l'année parlementaire écoulée, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n'a examiné **aucune loi pour laquelle la procédure accélérée aurait été demandée**.

Dans le stock de lois plus anciennes suivies par la commission, la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense ainsi que la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État avaient fait l'objet d'une procédure accélérée.

IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT

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

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

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

Le 3 juin 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a reçu le rapport prévu pour la mise en application de la **loi n°2015-588 du 2 juin 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires**, soit avec six mois de retard, soit avec **six mois de retard**. Elle s'était d'ailleurs étonnée, dans son précédent bilan, de ne pas l'avoir reçu à temps car les textes d'application (un décret et un rapport) avaient, quant à eux, été publiés dans un délai de moins de six mois.

En revanche, la commission constate qu'elle n'a pas reçu le rapport article 67 de la loi n°2016-113 du 5 février 2016 portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998.

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

Pendant la période considérée, la commission enregistre avec une certaine satisfaction la remise du :

- **rapport n° 447 du 20 octobre 2015** intitulé « *L'essor des drones aériens civils en France : enjeux et réponses possibles de l'Etat* » en application de l'article 2 de la loi n° 2015-588 du 2 juin 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires. Ce rapport, le seul attendu sur ce texte, devait toutefois lui être transmis avant le 30 septembre 2015 mais la commission a apprécié que le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) lui transmette le projet de rapport sous embargo avant son dépôt et vienne le lui présenter en réunion plénière le 14 octobre 2015 ;

- **rapport n° 488 du 4 mars 2016** intitulé « *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population* » en application de l'article 7 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, même si ce rapport devait lui être transmis avant le 31 janvier 2016. Ce rapport a fait l'objet d'une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution, le 15 mars 2016 ;

- **rapport n° 543 du 16 décembre 2016** intitulé « *Le service militaire volontaire : bilan et perspectives* », en application de l'article 22 de la loi de 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 ;

- **rapport n° 560 du 22 février 2017** relatif à la **mise en œuvre de l'ensemble des dispositions relatives à la concertation et au dialogue des militaires**, en application de l'article 12 de la loi de 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 ;

- et du **rapport n° 570 du 30 mars 2017 d'évaluation sur les conditions de mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014-2019 actualisée**, en application de l'article 5 de la loi de 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 , avant la date limite du 31 mars 2017.

Avec les quatre rapports déposés sur la **loi d'actualisation de 2015**, pendant la période considérée, **la commission est satisfaite d'avoir reçu cinq des sept rapports attendus sur ce texte.**

En revanche, la commission regrette de **ne pas avoir reçu le bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours** que le Gouvernement aurait dû lui transmettre, en application de **l'article 4 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**, article introduit par un amendement de la commission. La commission a en conséquence procédé à sa propre évaluation en désignant un groupe de travail, qui a rendu son rapport d'information en juillet 2016. Elle déplore d'autant plus l'absence de rapport du Gouvernement que celui-ci a finalement accepté de tenir, le 19 octobre dernier, le débat annuel, également prévu par l'article 4 susmentionné, qu'elle réclamait quasiment depuis trois ans.

La commission tient à souligner qu'elle a reçu, le 18 octobre 2016, **un rapport du Gouvernement qui n'était pas attendu**. Ce rapport relatif à la programmation militaire 2017-2019 présente les conséquences, dans le cadre pluriannuel de la loi de programmation militaire, des décisions annoncées par le Président de la République, lors du Congrès du 16 novembre 2015, décisions qui se sont traduites ensuite par une hausse du budget 2017 du ministère de la défense.

La commission tient cependant à signaler que, comme par le passé, elle a bien reçu les **deux bilans semestriels détaillés prévus par l'article 8** de la loi de 2013 précitée, respectivement en juin et octobre 2016.

Par ailleurs, la commission regrette également de **ne pas avoir reçu, avant le 31 mars 2017, le rapport¹ attendu en 2016 et prévu par l'article 15 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale**. Ce rapport du Gouvernement, qui doit être transmis, tous les deux ans, aux commissions permanentes des deux assemblées, fait la synthèse de la politique de développement et de solidarité internationale conduite par la France dans les cadres bilatéral et multilatéral.

V. LES AVIS ET RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION

Au cours de la session 2015-2016, la commission a rendu 13 avis, répartis entre **11 avis budgétaires et deux avis sur des textes législatifs non budgétaires**.

Hors avis budgétaire, la commission a également rendu **l'avis n° 100 (2015-2016) du 21 octobre 2015** sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales ainsi que **l'avis n° 476 (2015-2016) du 16 mars 2016** sur le projet de loi

¹ Ce rapport lui a été transmis le 12 mai 2017, soit en dehors de la période de référence considérée.

renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale

Lors de la session 2015-2016, la commission a adopté **10 rapports d'information** contre 4 au cours de la session 2014-2015 et 6 au cours de la session 2013-2014. Les rapports d'information portaient sur les thèmes suivants :

- **Climat : vers un dérèglement géopolitique ?**, rapport d'information n° 14 (2015-2016) du 6 octobre 2015 par M. Cédric Perrin, Mmes Leila Aïchi et Éliane Giraud ;

- **L'Iran : le renouveau d'une puissance régionale ?**, rapport d'information n° 22 (2015-2016) du 7 octobre 2015 par MM. Jacques Legendre, Daniel Reiner, Mme Michelle Demessine et M. Joël Guerriau ;

- **France - Russie : pour éviter l'impasse**, rapport d'information n° 21 (2015-2016) du 7 octobre 2015 par M. Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu et M. Gaëtan Gorce ;

- **Expertise France : 3 ans pour devenir une référence internationale**, rapport d'information n° 675 (2015-2016) du 8 juin 2016 par M. Christian Cambon et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont ;

- **Pour une diplomatie économique utile aux PME**, rapport d'information n° 711 (2015-2016) du 22 juin 2016 par M. Jean-Paul Émorine ;

- **La Turquie : une relation complexe mais incontournable**, rapport d'information n° 736 (2015-2016) du 29 juin 2016 par MM. Claude Malhuret, Claude Haut et Mme Leila Aïchi ;

- **Sahel : repenser l'aide publique au développement**, rapport d'information n° 728 (2015-2016) du 29 juin 2016 par M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret ;

- **L'Europe au défi des migrants : agir vraiment !**, rapport d'information n° 795 (2015-2016) du 13 juillet 2016 par MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce ;

- **Interventions extérieures de la France : renforcer l'efficacité militaire par une approche globale coordonnée**, rapport d'information n° 794 (2015-2016) du 13 juillet 2016 - par MM. Jacques Gautier, Daniel Reiner, Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux, Cédric Perrin et Gilbert Roger ;

- **Garde nationale : une réserve militaire forte et territorialisée pour faire face aux crises**, rapport d'information n° 793 (2015-2016) du 13 juillet 2016 par M. Jean-Marie Bockel et Mme Gisèle Jourda.

Parmi ceux-ci, le rapport d'information **Expertise France : 3 ans pour devenir une référence internationale** portait sur le Contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et Expertise France pour la période 2016-2018.

En outre, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné, au cours de la session considérée, les **3 propositions de résolution suivantes** :

- la proposition de résolution n°346 (2015-2016) au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, **sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni** ;

- la proposition de résolution n°643 (2015-2016) au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, **relative au régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie** ;

- et la proposition de résolution n°686 (2015-2016) au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, **sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)**.

Ces propositions de résolution ont donné lieu à la publication du rapport n° 377 (2015-2016) du 9 février 2016 de Mme Joëlle Garriaud-Maylam, du rapport n° 659 (2015-2016) du 1^{er} juin 2016 de M. Robert del Picchia et de Mme Josette Durrieu, ainsi que du rapport n° 686 (2015-2016) du 15 juin 2016 de MM. Jacques Gautier et Daniel Reiner.

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

I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2015-2016

Lors de l'année parlementaire écoulée, **aucun texte** relevant de ce secteur n'a été soumis à l'examen au fond de la commission, en dépit de la demande de la commission relative à la réactualisation de la loi d'actualisation de la programmation militaire de 2015.

II. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES

Depuis le dernier bilan d'application des lois, quinze mesures réglementaires d'application des lois ont été publiées sur les deux lois du stock ancien relevant de ce secteur.

1. Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense

Pendant la période considérée, ont été publiées quatorze mesures d'application dont cinq non prévues (trois ordonnances, huit décrets et trois arrêtés):

- l'ordonnance n° 2015-1534 du 26 novembre 2015 prise en application de l'article 30 de la loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 et portant diverses dispositions concernant la défense, les anciens combattants et l'action de l'État en mer, qui constitue le premier volet des composantes de la politique de défense autorisées à être adoptées par voie d'ordonnance ; elle comporte trois chapitres relatifs respectivement aux matériels de guerre, aux anciens combattants et à l'action de l'État en mer ;

- le décret en Conseil d'État n° 2015-1636 du 10 décembre 2015 portant application de l'article L. 4221-4-1 du code de la défense et relative à la réserve opérationnelle, qui, d'une part, modifie le titre II du livre II de la quatrième partie du code de la défense en y créant une section 3-1 qui détermine les conditions de mise en œuvre des dispositions facilitant l'emploi des réservistes opérationnels en cas de crise menaçant la sécurité nationale et qui, d'autre part, précise les voies de recours des opérateurs d'importance vitale qui souhaitent conserver des réservistes opérationnels visés par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité dans leur emploi ;

- le décret en Conseil d'Etat n° 2015-1699 du 18 décembre 2015 prorogeant la durée du mandat des membres du Conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire, qui, d'une part, prolonge pour une durée maximale de deux ans les mandats des membres actuels des instances de concertation et qui, d'autre part, autorise les vice-présidents des conseils de la fonction militaire à procéder à un renouvellement partiel des membres de ces instances en cas de réduction importante de leurs membres conduisant à une vacance totale des sièges d'une force armée ou d'une formation rattachée ;

- l'ordonnance n°2015-1781 du 28 décembre 2015 relative à la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, prise en application de l'article 30 (2°) de la loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, qui a pour objet la modification du chapitre III du livre IV du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre afin d'abroger les dispositions obsolètes et de modifier la dénomination des lieux de sépulture inhumés dans les conditions prévues au même code. Cette ordonnance est également prévue par l'article 55 (8°) et (9°) de la loi de loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ;

- l'ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016 prise en application de l'article 30 de la loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, qui constitue le dernier volet de mise en œuvre des habilitations. Elle se compose de six chapitres qui portent application du 1°, des c, d, e, f et g du 3° et du 5° de l'article 30 de la loi du 28 juillet 2015 précitée. Les dispositions du chapitre I visent à compléter les dispositions du code de la défense relatives au contrôle a posteriori des opérations d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés et de transfert intracommunautaire de produits liés à la défense. Le chapitre II se compose de trois articles portant sur diverses dispositions du code de la défense relative au statut des militaires. Le chapitre III a pour objet de modifier le code de la défense afin de préciser et d'harmoniser les notions de « forces armées » et de « formations rattachées ». Le chapitre IV tire les conséquences de la suppression de la commission centrale relative aux bonifications et avantages de carrière des fonctionnaires ayant accompli des services de la Résistance. Le chapitre Va pour objet de modifier l'article L.571-1 du code de l'environnement afin de tenir compte des spécificités des installations classées pour la protection de l'environnement qui relèvent du ministère de la défense. Enfin le chapitre VI détermine les conditions d'application des dispositions des chapitres I, II ; III et IV de l'ordonnance dans les collectivités ultramarines régies par l'article 74 de la constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les terres australes et antarctiques françaises ;

- le décret n° 2016-997 du 20 juillet 2016 modifiant diverses dispositions du code de la défense relatives aux organismes consultatifs et de concertation des militaires, qui permet au Conseil supérieur de la fonction militaire de répondre à la possibilité nouvelle offerte par la loi aux associations professionnelles nationales de militaires, leurs fédérations ou unions, reconnues représentatives, de participer au dialogue interne en son sein ;

- le décret n° 2016-1043 du 29 juillet 2016 relatif aux associations professionnelles nationales de militaires, qui définit les critères de représentativité des associations professionnelles nationales de militaires, de leurs fédérations ou de leurs unions, détermine les moyens qui leur sont alloués et fixe les règles concernant les formalités et obligations déclaratives ainsi que celles relatives à la transparence financière ;

- l'arrêté du 11 août 2016 relatif à la désignation des membres des instances de représentation du personnel militaire et des membres des commissions participatives locales ;

- l'arrêté du 12 août 2016 fixant la composition du Conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire et les modalités de désignation de leurs membres ;

- l'arrêté du 12 août 2016 fixant les dates d'opérations de désignation des membres des instances nationales de concertation et de clôture des candidatures ;

- le décret n° 2016-1130 du 17 août 2016 relatif à la médaille des blessés de guerre, qui refond la réglementation en vigueur relative à l'insigne des blessés de guerre en vue de créer la médaille des blessés de guerre ;

- le décret n° 2016-1607 du 25 novembre 2016 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel pour les besoins du service militaire volontaire, dénommé « LAGON SMV », qui crée un traitement automatisé de données à caractère personnel pour assurer la gestion administrative, financière et opérationnelle des volontaires stagiaires du service militaire volontaire ;

- le décret n° 2017-130 du 3 février 2017 relatif au congé du blessé et modifiant le code de la défense, qui précise les modalités d'application du congé du blessé et qui modifie les modalités d'attribution des congés liés à l'état de santé ainsi que la compétence de la commission de réforme des militaires ;

- le décret n° 2017-151 du 8 février 2017 relatif aux procédures d'organisation et de contrôle interne en matière d'exportations et de transferts d'armement et à l'application outre-mer de certaines dispositions de la deuxième partie du code de la défense, qui précise les modalités de mise en œuvre du pouvoir qu'a l'administration, en cas de

carence ou de défaillance des procédures d'organisation et de contrôle interne des exportateurs de matériels de guerre ou des fournisseurs de produits liés à la défense, de prononcer des mises en demeure à peine de sanctions administratives.

Au 31 mars 2017, cette loi est totalement applicable. En cas de besoin, un arrêté pourra être pris pour désigner, au cas par cas, des opérations de sécurité intérieure assimilables à des opérations extérieures ouvrant droit à l'attribution d'un congé au militaire blessé ou ayant contracté une maladie au cours de celle-ci.

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

Depuis le dernier bilan d'application des lois, ont été publiés :

- **l'ordonnance n° 2015-1781 du 28 décembre 2015 relative à la partie législative du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre qui a été prise en application de l'article 55 (8°) et (9°) de la loi précitée ainsi qu'en application de l'article 30 (2°) de la loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.** Cette ordonnance, qui est également comptabilisée comme mesure d'application de la loi d'actualisation de la programmation militaire de 2015, contient des dispositions législatives permettant la refonte, à droit constant, du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi que l'abrogation des dispositions devenues sans objet ;

- **l'arrêté du 13 mars 2017 fixant la liste des écoles dont les élèves peuvent recevoir une rémunération inférieure à la rémunération prévue à l'article L.3231-2 du code du travail.**

Au 31 mars 2017, cette loi est totalement applicable.

III. AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2015-2016

Pendant cette période, **une seule loi** relevant de ce secteur a été définitivement adoptée, la loi n° 2016-113 du 5 février 2016 **portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998.** Pour mémoire, ce texte avait été adopté, en première lecture, au Sénat, le 2 juillet 2013.

Au 31 mars 2017, cette loi n'est pas applicable car le seul décret attendu n'a pas été publié. Ce décret, qui devra être pris en Conseil d'Etat, a pour objet de préciser les modalités d'application de la loi.

B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES

Depuis le dernier bilan d'application des lois, **aucune mesure réglementaire** d'application des lois et aucun rapport n'ont été publiés sur les lois du stock ancien relevant de ce secteur.

La commission exprime à nouveau ses vifs regrets de **ne pas avoir reçu le premier rapport¹ qu'elle attendait, en 2016, conformément à l'article 15 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.**

En outre, comme les années précédentes, la Commission souhaiterait comprendre **pourquoi le décret d'application de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État n'a toujours pas été publié.**

Le décret attendu est relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'Etat en service à l'étranger.

¹ Voir Supra.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 22 mai 2017

La commission entend une communication sur le contrôle de l'application des lois relevant de la commission pour l'année parlementaire 2015-2016.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Mes chers collègues, nous devons, comme chaque année, faire le bilan de l'application des lois de notre commission. Je vous ai présenté le 21 février dernier un bilan quinquennal, c'est pourquoi je serai bref.

Comme vous le savez, l'essentiel de l'activité législative de la commission consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux, qui ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois. Au cours de la session parlementaire 2015-2016, le Sénat a adopté 32 accords internationaux relevant de la compétence de la commission.

Une seule loi a été promulguée dans les secteurs de compétence de notre commission, la loi du 5 février 2016 traduisant, en droit interne, les obligations nées de la conclusion du protocole de Vienne en 1998, en vue de lutter contre la prolifération clandestine des armes nucléaires. Examiné au Sénat, en 2013, ce texte a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale, le 28 janvier 2016. C'est notre collègue Robert del Picchia, qui en avait été le rapporteur pour notre commission.

Je vous rappelle que la commission s'est saisie pour avis de la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, sur laquelle le Gouvernement avait engagé une procédure accélérée, ainsi que du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement. Ces deux textes sont devenus des lois, respectivement en novembre 2015 et en juin 2016. Suite à la censure du Conseil constitutionnel, nous savons qu'il faudra revenir sur la loi sur la surveillance des communications électroniques internationales d'ici le 31 décembre 2017.

La commission a, en outre, examiné 3 propositions de résolution, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement : la première, sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni avant le référendum ; la deuxième, relative au régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie et la troisième, sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Au 31 mars 2017, la commission suivait donc l'application de cinq lois adoptées au 30 septembre 2016.

La commission a plusieurs motifs de satisfaction.

En premier lieu, les deux lois de programmation militaire –celle de 2013 et celle de 2015, qui l’actualise – sont devenues totalement applicables. Le 21 mars 2017, a enfin été publié le dernier arrêté attendu sur la loi de 2013. Mission accomplie pour le ministre sortant même si nous aurions préféré une deuxième actualisation gravant dans le marbre les décisions du Conseil de défense du 6 avril 2016, comme nous l’avons déjà dit plusieurs fois.

En deuxième lieu, la commission a reçu, en octobre 2015, l’unique rapport attendu sur la loi de 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires. Ce rapport intitulé « L’essor des drones aériens civils en France : enjeux et réponses possibles de l’Etat » a été déposé, avec seulement deux semaines de retard sur le calendrier prévu, mais le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) l’avait transmis, préalablement et sous embargo, à la commission, et le Secrétaire général est venu le présenter lui-même, en réunion plénière, le 14 octobre 2015.

En troisième lieu, la commission a reçu quatre rapports prévus par la loi de 2015 actualisant la programmation militaire, ce qui porte à cinq, le nombre total de rapports reçus depuis la promulgation de cette loi, ce qui est plutôt satisfaisant car nous en attendions sept en tout. Nous avons ainsi reçu le rapport de l’article 5 « conditions de mise en œuvre de la loi de programmation actualisée », le 30 mars 2017, celui de l’article 7, « emploi des armées sur le territoire national », le 4 mars 2016 – dont nous avons débattu en séance avec le Gouvernement, à notre initiative –, celui de l’article 22 sur le service militaire volontaire, le 16 décembre 2016 et celui de l’article 12 sur la concertation et le dialogue sociale des militaires, le 22 février 2017.

Toutefois, la commission exprime trois regrets :

Le premier – bien connu – est de ne pas recevoir de bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours, que le Gouvernement devrait transmettre, en application de l’article 4 de la loi de programmation militaire de 2013. La commission a ainsi fait son propre bilan des OPEX dans son rapport d’information de juillet 2016. Le Gouvernement a finalement organisé, le 19 octobre dernier, un débat prévu pour être annuel, par ce même article 4, et que la commission réclamait quasiment depuis trois ans.

Le deuxième regret, est de ne pas avoir reçu, en 2016, le premier rapport bisannuel prévu par l’article 15 de la loi de juillet 2014 d’orientation sur le développement, qui doit être transmis au Parlement, pour faire la synthèse de la politique de développement et de solidarité internationale conduite par la France dans les cadres bilatéral et multilatéral. Nous l’avons finalement reçu il y a une quinzaine de jours et même si c’est en dehors de la période de référence, je dois dire qu’il nous sera bien utile pour examiner le

prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement (AFD), qui nous sera transmis fin juin pour avis.

Le troisième regret, est de constater qu'il manque un décret d'application à la loi de lutte contre la prolifération clandestine des armes nucléaires, un décret en Conseil d'Etat précisant ses modalités d'application.

En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à vous référer à la note qui vous a été distribuée pour de plus amples informations sur la mise en application des lois adoptées par notre commission. Il est prévu que toutes les commissions fassent le bilan d'application des lois dans leur secteur de compétence avant la mi-juin et qu'un document d'ensemble soit publié pour en rendre compte.

Je suis prêt à entendre vos remarques, si vous en avez.

Pour notre commission, on peut considérer que le Gouvernement sortant a fait correctement son travail d'application.

La séance est levée à 11 h 15.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES	173
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	175
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	175
A. MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : UN EFFORT SOUTENU	175
B. TAUX DE MISE EN APPLICATION : DES RÉSULTATS SATISFAISANTS	175
C. UN GRAND NOMBRE DE MESURES D'APPLICATION POUR LES LOIS PROMULGUÉES AVANT LE DÉBUT DE LA XIV ^E LÉGISLATURE	178
II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS ET MESURES D'INITIATIVE SÉNATORIALE	179
III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	180
IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION	181
A. LES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS : UNE PUBLICATION TRÈS SATISFAISANTE	181
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT	182
V. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES	183
DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	187
I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2015-2016	187
A. LOI N° 2015-1702 DU 21 DÉCEMBRE 2015 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2016	187
B. LOI N° 2015-1776 DU 28 DÉCEMBRE 2015 RELATIVE À L'ADAPTATION DE LA SOCIÉTÉ AU VIEILLISSEMENT	191
C. LOI N° 2016-41 DU 26 JANVIER 2016 DE MODERNISATION DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ	194
D. LOI N° 2016-87 DU 2 FÉVRIER 2016 CRÉANT DE NOUVEAUX DROITS POUR LES PERSONNES MALADES EN FIN DE VIE	205

E. LOI N° 2016-231 DU 29 FÉVRIER 2016 D'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE VISANT À FAIRE DISPARAÎTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE	209
F. LOI N° 2016-297 DU 14 MARS 2016 RELATIVE À LA PROTECTION DE L'ENFANT	210
G. LOI N° 2016-1088 DU 8 AOÛT 2016 RELATIVE AU TRAVAIL, À LA MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL ET À LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS	218
H. LE VOLET SOCIAL DE LA LOI N° 2016-444 DU 13 AVRIL 2016 VISANT À RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL ET À ACCOMPAGNER LES PERSONNES PROSTITUÉES	227
II. ANNÉES PARLEMENTAIRES ANTÉRIEURES	229
A. LOI N° 2009-879 DU 21 JUILLET 2009 PORTANT RÉFORME DE L'HÔPITAL ET RELATIVE AUX PATIENTS, À LA SANTÉ ET AUX TERRITOIRES	229
B. LOI N° 2012-300 DU 5 MARS 2012 RELATIVE AUX RECHERCHES IMPLIQUANT LA PERSONNE HUMAINE	229
C. LOI N° 2013-442 DU 30 MAI 2013 RELATIVE À LA BIOLOGIE MÉDICALE	231
D. LOI N° 2013-453 DU 3 JUIN 2013 VISANT À GARANTIR LA QUALITÉ DE L'OFFRE ALIMENTAIRE EN OUTRE-MER	231
E. LOI N° 2013-1203 DU 23 DÉCEMBRE 2013 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2014	232
F. LOI N° 2014-40 DU 20 JANVIER 2014 GARANTISSANT L'AVENIR ET LA JUSTICE DU SYSTÈME DE RETRAITES	232
G. LOI N° 2014-201 DU 24 FÉVRIER 2014 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ	234
H. LOI N° 2014-288 DU 5 MARS 2014 RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE, À L'EMPLOI ET À LA DÉMOCRATIE SOCIALE	235
I. LOI N° 2014-1554 DU 22 DÉCEMBRE 2014 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2015	236
J. LOI N° 2015-994 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE AU DIALOGUE SOCIAL ET À L'EMPLOI	238
K. LE VOLET RELATIF AU DROIT DU TRAVAIL, À L'ÉPARGNE SALARIALE, À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE, DE LA LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES	243
EXAMEN EN COMMISSION	245

INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES

La présente note porte sur les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016 et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2017.

Nombre de lois promulguées après examen au fond par la commission des affaires sociales

2011-2012 ¹	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
12	14	14	5	7

Dans les **secteurs relevant au fond de la compétence de la commission des affaires sociales**, **six lois** ont été adoptées définitivement lors de la **session ordinaire 2015-2016** :

- loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 parue au JO du 22 décembre 2015 ;

- loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement parue au JO du 29 décembre 2015 ;

- loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé parue au JO du 27 janvier 2016 ;

- loi n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie parue au JO du 3 février 2016 ;

- loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée parue au JO du 1^{er} mars 2016 ;

- loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant parue au JO du 15 mars 2016.

S'y ajoute **une loi** adoptée définitivement au cours de la **session extraordinaire de juillet 2016** :

- loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels parue au JO du 9 août 2016.

Ce sont donc **sept lois** qui ont été définitivement adoptées dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales **entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016**. Quatre de ces lois étaient issues

¹ Période allant du 14 juillet 2011 au 31 juillet 2012.

d'un projet gouvernemental et trois d'une initiative parlementaire, dont une proposition de loi sénatoriale.

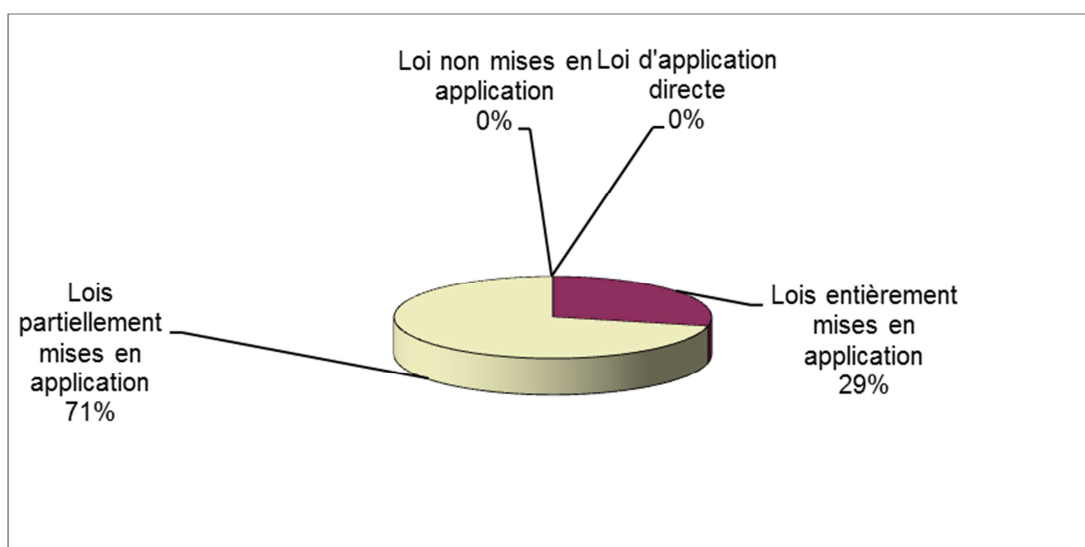
Par ailleurs, la commission des affaires sociales assure le suivi de l'application des dispositions de nature sociale de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, texte dont l'examen avait été renvoyé à une commission spéciale.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

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

Mise en application des lois promulguées du 1^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016



Sur les sept lois examinées au fond par la commission des affaires sociales en 2015-2016, **toutes nécessitaient des mesures réglementaires d'application.**

Deux lois¹ sont totalement applicables au 31 mars 2017. De ce fait, la **proportion de lois totalement applicables au cours de leur année d'adoption atteint 29 % pour 2015-2016.**

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

B. TAUX DE MISE EN APPLICATION : DES RÉSULTATS SATISFAISANTS

Au titre des lois examinées au fond par la commission en 2015-2016, **500 mesures d'application** étaient attendues, ce qui correspond à un **nombre record** de mesures d'application toutes sessions confondues.

¹ Les lois n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie et n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée.

**Application des dispositions des lois promulguées
au cours de l'année parlementaire 2015-2016
(à l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise)**

Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	500
<i>entrées en application</i>	<i>400</i>
<i>restant à appliquer</i>	<i>100</i>
Taux de mise en application global	80%

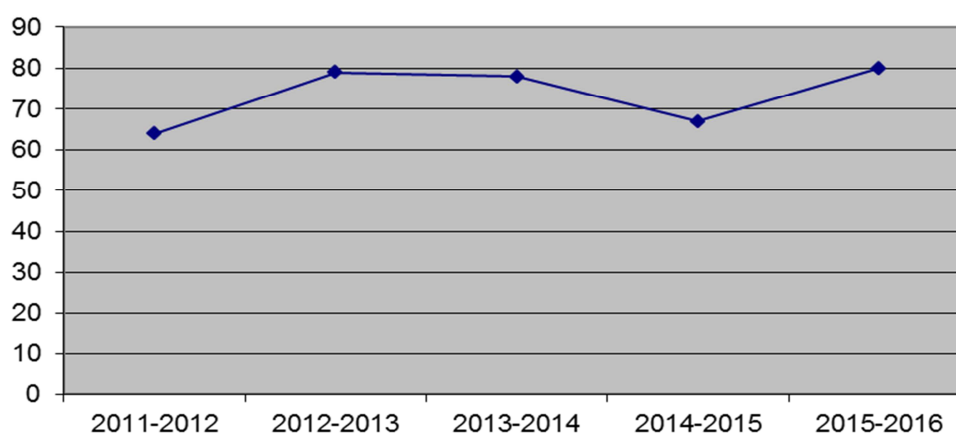
Au 31 mars 2017, 400 mesures étaient intervenues, soit un taux d'application de 80 %, en hausse par rapport à l'année 2014-2015 (67 %). Ce taux d'application est donc tout à fait remarquable à la fois en valeur absolue et au regard du nombre exceptionnellement élevé de mesures attendues.

Par ailleurs, une quarantaine de mesures d'application supplémentaires sont intervenues entre le 1^{er} avril 2017 et la cessation de fonction du précédent gouvernement, portant à **plus de 88 % à la mi-mai** le taux d'application de ces sept lois adoptées au cours de la session 2015-2016.

**Taux de mise en application des lois
selon les années parlementaires**

Année parlementaire	2011-2012 au 31 mars 2013	2012-2013 au 31 mars 2014	2013-2014 au 31 mars 2015	2014-2015 au 31 mars 2016	2015-2016 au 31 mars 2017
Taux de mise en application	64 %	79 %	78 %	67 %	80 %
Nombre de mesures attendues	152	132	265	144	500

Évolution du taux de mise en application des lois



• Pour ce qui concerne les **cinq lois partiellement mises en application** adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2015-2016, le tableau ci-dessous précise leur taux de mise en application respectif au 31 mars 2017.

Taux de mise en application des lois partiellement applicables adoptées définitivement entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2015-1702 de financement de la sécurité sociale pour 2016	90	70	78 %
Loi n° 2015-1776 relative à l'adaptation de la société au vieillissement	77	71	92 %
Loi n° 2016-41 de modernisation de notre système de santé	179	134	75 %
Loi n° 2016-297 relative à la protection de l'enfant	14	13	93 %
Loi n° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels	134	106	79 %

Comme indiqué plus haut, les mesures d'application supplémentaires prises par le précédent gouvernement avant sa cessation de fonction ont encore amélioré ces taux de mise en application qui atteignaient à la mi-mai 96 % pour la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, 92 % pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, 88 % pour la loi « travail » et 84 % pour la loi de modernisation de notre système de santé.

• Les **délais de parution** des décrets prévus par les lois de l'année 2015-2016 **demeurent très satisfaisants** puisque **60 % des décrets publiés l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'ils appliquent, et près de 100 % des décrets pris l'ont été dans l'année suivant la promulgation de la loi.

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

Nombre de mesures prises dans un délai		<i>Soit :</i>
- inférieur ou égal à 6 mois	215	60 %
- de plus de 6 mois à 1 an	146	40 %
- de plus de 1 an à 2 ans	1	< 1 %

**C. UN GRAND NOMBRE DE MESURES D'APPLICATION POUR LES LOIS
PROMULGUÉES AVANT LE DÉBUT DE LA XIV^E LÉGISLATURE**

Lors de l'année parlementaire 2015-2016, **54 mesures réglementaires** (dont 4 non prévues) sont parues **en application des lois promulguées antérieurement**, contre 57 lors de la session précédente.

Quatre lois promulguées antérieurement au 1^{er} octobre 2015 sont **devenues totalement applicables** suite à la parution de 6 mesures d'application. Il s'agit :

- de la loi n° 2013-442 du 30 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale (1 mesure) ;
- de la loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer (1 mesure) ;
- de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 (3 mesures) ;
- de la loi n° 2014-201 du 24 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé (1 mesure).

Ont également été prises **48 mesures pour l'application de six autres lois** :

- 1 mesure pour la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 92 % ;
- 5 mesures pour la loi n° 2012-300 du 5 mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 88 % ;

- 7 mesures pour l'application de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites- ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 97 % ;

- 1 mesure pour l'application de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale- ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 97 % ;

- 7 mesures pour la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015- ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 92 %;

- 27 mesures pour la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi- ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 92 %.

Sur ces deux derniers textes, des mesures d'application supplémentaires sont intervenues en avril et mai 2017, améliorant encore leur taux de mise en application.

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

Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2015-2016 (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	222	107	19	51	1	400
Mesures restant à prendre	39	29	3	29	-	100
Total	261	136	22	80	1	500
% du total général	52 %	27 %	4 %	16 %		100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	85 %	79 %	86 %	64 %	100 %	80 %

Dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales, la **part des mesures réglementaires prévues découlant d'amendements d'origine sénatoriale** est encore très faible cette année et ne représente que 4 % du total des mesures attendues (ce taux était de 6 % en 2014-2015).

Le taux de mise en application des dispositions d'origine sénatoriale s'élève à 86 %. Ce taux est comparable au taux global de mise en application (80 %).

Sur les sept lois adoptées, il convient de noter que, comme pour la session précédente, l'une d'entre elles provient d'une **proposition de loi d'initiative sénatoriale** : il s'agit de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant (auteurs : Mmes Muguette Dini et Michelle Meunier).

**Origine des lois promulguées depuis 2011
après examen au fond par la commission des affaires sociales**

	Projets de loi	Propositions de loi AN	Propositions de loi Sénat
2011-2012	3	6	3
2012-2013	5	5	4
2013-2014	6	7	1
2014-2015	4	0	1
2015-2016	4	2	1

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

Outre la loi de financement de la sécurité sociale, trois lois promulguées en 2015-2016 entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales et nécessitant des mesures d'application ont été adoptées selon la procédure accélérée.

Taux de mise en application selon le mode d'examen

Modalités d'examen de la loi	Année parlementaire	
	2014-2015	2015-2016
Lois examinées après engagement de la procédure accélérée	52 %	77 %
Loi examinée, de droit, en procédure accélérée	80 %	78 %
Lois examinées selon la procédure de droit commun	-.	93 %

**Application des dispositions législatives appelant un suivi réglementaire
selon leur procédure d'adoption en 2015-2016**
(au 31 mars 2017)

	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	315	90	95	500
<i>publiées</i>	242	70	88	400
<i>à publier</i>	73	20	7	100
Taux de mise en application	77 %	78 %	93 %	80 %

IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION

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

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

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

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

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

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

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

- 6 pour la loi n° 2015-1702 de financement de la sécurité sociale pour 2016, dont 2 ont été déposés ;

- 8 pour la loi n° 2015-1776 relative à l'adaptation de la société au vieillissement ;

- 12 pour la loi n° 2016-41 de modernisation de notre système de santé ;

- 1 pour la loi n° 2016-87 créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie ;

- 2 pour la loi n° 2016-231 d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée ;

- 15 pour la loi n° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Le nombre de rapports demandés cette année est en nette augmentation par rapport à l'an dernier (44 contre 12).

6 rapports ont été remis :

- le rapport portant sur les conditions de revalorisation du montant de la pension de retraite du régime des cultes (*article 56 de la loi n° 2015-1702 de financement de la sécurité sociale pour 2016*) ;

- le rapport sur le développement et la valorisation des consultations pluridisciplinaires au sein des établissements de santé (*article 80 de la loi n° 2015-1702 de financement de la sécurité sociale pour 2016*) ;

- le rapport d'évaluation de la contribution au titre des médicaments destinés au traitement de l'hépatite C (dispositif W) (*article 3 de la loi n° 2014-1554 de financement de la sécurité sociale pour 2015*) ;

- le rapport portant sur l'évaluation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) (*article 76 de la loi n° 2014-1554 de financement de la sécurité sociale pour 2015*) ;

- le rapport préalable de la Haute autorité de santé sur les expérimentations relatives à la prise en charge par télémédecine (*article 36 de la loi n° 2013-1203 de financement de la sécurité sociale pour 2014*) ;

- le rapport sur les aides fiscales et sociales à l'acquisition d'une complémentaire santé (*article 2 de la loi n° 2013-504 relative à la sécurisation de l'emploi*).

V. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES

Deux des sept lois examinées par la commission des affaires sociales et promulguées en 2015-2016 comportaient des habilitations autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures relevant du domaine de la loi.

C'est principalement le cas de la **loi de modernisation de notre système de santé** au titre de laquelle **30 ordonnances ont été publiées entre avril 2016 et juin 2017**. Ces textes recouvrent la quasi-totalité des habilitations inscrites dans la loi. Toutefois, certaines habilitations accordaient au Gouvernement des délais de dix-huit mois ou de deux ans pour prendre les ordonnances. C'est notamment le cas de l'article 222 de la loi permettant de prendre d'ici janvier 2018 par ordonnance des mesures relatives au service de santé des armées et à l'Institution nationale des invalides qui ne sont pas intervenues à ce jour.

Liste des ordonnances prises en application de la loi « santé »

Ordonnances	Articles d'habilitation
n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique	2° du I de l'article 166
n° 2016-623 du 19 mai 2016 portant transposition de la directive 2014/40/UE sur la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes	1° du I de l'article 216
n° 2016-800 du 16 juin 2016 relative aux recherches impliquant la personne humaine	II de l'article 216
n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé	II de l'article 166
n° 2016-967 du 15 juillet 2016 relative à la coordination du système d'agences sanitaires nationales, à la sécurité sanitaire et aux accidents médicaux	1° du I de l'article 166, 2° du II de l'article 204 et 1° du I de l'article 216
n° 2016-1406 du 20 octobre 2016 portant adaptation et simplification de la législation relative à l'Établissement français du sang et aux activités liées à la transfusion sanguine	3° du II de l'article 166
n° 2016-1686 du 8 décembre 2016 relative à l'aptitude médicale à la navigation des gens de mer et à la lutte contre l'alcoolisme en mer	3° du I de l'article 216
n° 2016-1729 du 15 décembre 2016 relative aux pharmacies à usage intérieur	2° du I de l'article 204
n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées	2° du I de l'article 216
n° 2016-1812 du 22 décembre 2016 relative à la lutte contre le tabagisme et à son adaptation et son extension à certaines collectivités d'outre-mer	III et VI de l'article 216 et article 223
n° 2017-10 du 5 janvier 2017 relative à la mise à jour de la liste des établissements figurant à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière	1° du I de l'article 204
n° 2017-9 du 5 janvier 2017 relative à la sécurité sanitaire	4° du I de l'article 204 et 3° du V de l'article 216
n° 2017-27 du 12 janvier 2017 relative à l'hébergement de données de santé à caractère personnel	5° du I de l'article 204

n° 2017-28 du 12 janvier 2017 relative à la constitution et au fonctionnement des groupements de coopération sanitaire	article 201
n° 2017-29 du 12 janvier 2017 relative aux conditions de reconnaissance de la force probante des documents comportant des données de santé à caractère personnel créés ou reproduits sous forme numérique et de destruction des documents conservés sous une autre forme que numérique	5° du I de l'article 204
n° 2017-30 du 12 janvier 2017 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et des conseils de surveillance des établissements et organismes mentionnés aux articles L. 1142-22, L. 1222-1, L. 1413-1, L. 1418-1, L. 1431-1 et L. 5311-1 du code de la santé publique	article 169
n° 2017-31 du 12 janvier 2017 de mise en cohérence des textes au regard des dispositions de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé	article 225
n° 2017-44 du 19 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du Règlement sanitaire international de 2005	V de l'article 216
n° 2017-45 du 19 janvier 2017 relative aux conditions d'accès aux données couvertes par le secret médical ou le secret industriel et commercial pour le compte de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et à la mutualisation de certaines fonctions d'agences sanitaires nationales	IV et 1° du V de l'article 166
n° 2017-46 du 19 janvier 2017 relative à la prise en charge de la rémunération des personnels des établissements de santé mis à disposition des inspections générales interministérielles et abrogeant les dispositions relatives aux conseillers généraux des établissements de santé	3° du I de l'article 204
n° 2017-47 du 19 janvier 2017 précisant la procédure de fusion des établissements publics de santé et modifiant le code de la santé publique	1° du I de l'article 204
n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical	IV de l'article 216
n° 2017-49 du 19 janvier 2017 relative aux avantages offerts par les personnes fabriquant ou commercialisant des produits ou des prestations de santé	article 180
n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé	2° du I de l'article 216
n° 2017-51 du 19 janvier 2017 portant harmonisation des dispositions législatives relatives aux vigilances sanitaires	2° du III de l'article 166
n° 2017-84 du 26 janvier 2017 relative à la Haute Autorité de santé	2° du VI de l'article 166
n° 2017-192 du 16 février 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives aux ordres des professions de santé	articles 212 et 223
n° 2017-496 du 6 avril 2017 portant extension des dispositions de l'article 45 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé dans les îles Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française	article 223
n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé	article 212
n° 2017-1092 du 8 juin 2017 relative aux composantes de la rémunération du pharmacien d'officine	3° du III de l'article 204

La loi **relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels** comportait quant à elles quatre habilitations, prévues aux articles 44, 45, 83 et 120. Au titre des trois premiers articles, **trois ordonnances parues en janvier et en avril 2017**¹. Reste en attente l'ordonnance prévue par l'article 120 qui doit adapter le code du travail à Mayotte pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Le délai dont dispose le Gouvernement pour prendre cette ordonnance court jusqu'au 8 octobre prochain.

¹ Ordonnances n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, n° 2017-43 du 19 janvier 2017 mettant en œuvre le compte personnel d'activité pour différentes catégories d'agents des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers et de l'artisanat et n° 2017-647 du 27 avril 2017 relative à la prise en compte de l'ancienneté dans les contrats de travail à caractère saisonnier et à leur reconduction.

DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Figurent dans cette annexe des **commentaires particuliers** sur la mise en application des lois adoptées définitivement au cours l'année parlementaire 2016-2016 et sur celle des lois promulguées antérieurement, pour lesquelles une ou plusieurs mesures réglementaires sont intervenues cette année.

I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2015-2016

A. LOI N° 2015-1702 DU 21 DÉCEMBRE 2015 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2016

Au 31 mars 2017, 70 mesures, sur 90 attendues, avaient été prises pour l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, soit un taux d'application de 78 %. Toutefois, une douzaine de mesures d'application supplémentaires sont intervenues entre le 1^{er} avril 2017 et la cessation de fonctions du précédent gouvernement, portant à plus de 92 % le taux d'application de la loi à l date de rédaction du présent rapport.

- **Recettes**

L'**article 13**, relatif au transfert des organismes conventionnés aux Urssaf du recouvrement des cotisations d'assurance-maladie des professions libérales a été modifié par la LFSS pour 2017, ce recouvrement étant désormais confié à la structure chargée du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants. Seul subsiste le principe de l'indemnisation des organismes conventionnés à la suite de ce transfert, qui n'a pas encore été mis en œuvre.

Le décret nécessaire à l'application de l'**article 17**, qui confie le soin à l'autorité administrative de fixer le montant d'une pénalité se substituant à l'annulation des allègements généraux de cotisations **n'a pas encore été pris**.

Parmi les mesures réglementaires les plus significatives, on notera le décret n° 2016-941 du 8 juillet 2016 relatif aux droits de cotisants, pris pour l'application de l'**article 19**, qui revoit profondément les relations entre les Urssaf et les cotisants dans le cadre des contrôles d'assiette. Ce décret rend opposables les dispositions de la charte du cotisant contrôlé, renforce la motivation des décisions des organismes et porte à deux mois le délai de saisine de la commission de recours amiable.

A l'**article 30**, relatif à la suppression du régime spécial d'assurance maladie du grand port maritime de Bordeaux par intégration au régime

général, le décret n° 2017-997 du 10 mai 2017 a fixé au 1^{er} janvier 2018 la date à laquelle sera mis fin au régime spécial et il précise l'échelonnement de la montée en charge des cotisations. En revanche le décret en Conseil d'État déterminant les modalités de mise en œuvre de l'intégration au régime général, notamment les adaptations nécessaires des règles relatives aux droits à prestations, reste à prendre.

- Assurance maladie

La création de la protection universelle maladie (Puma) par l'**article 59** de la LFSS pour 2016 consistait en une réforme principalement administrative et de coordination des différents régimes de sécurité sociale ; elle appelait, par voie de conséquence, de très nombreux textes d'application, dont la grande majorité ont très rapidement été pris - parfois dès la fin de l'année 2015, et certains plus tardivement¹. Reste toutefois en attente, pour l'application de cet article, l'arrêté fixant la liste des vaccinations prises en charge dans le cadre de la Puma.

L'ensemble des mesures d'application appelées par l'**article 63** de la LFSS, relatif à la prise en charge par l'assurance maladie des frais engagés par les victimes d'actes de terrorisme ou par leurs familles, ont par ailleurs été prises dans un délai très bref après la publication de la loi (décret n° 2016-1 du 2 janvier 2016, arrêté du 2 janvier 2016, décret n° 2016-1246 du 22 septembre 2016 s'agissant de l'application du dispositif à Mayotte).

Les textes d'application sont également parus s'agissant de la gratuité et de la confidentialité des consultations et examens de biologie réalisés en vue de la prescription d'un contraceptif pour une personne mineure (décret en Conseil d'État n° 2016-865 du 30 juin 2016), de la gratuité du dépistage du cancer du sein pour les femmes à risque (décret en Conseil d'État n° 2016-1185 du 30 août 2016) ainsi que de la prise en charge des actes médicaux prescrits par les orthophonistes et les orthoptistes (décret en Conseil d'État n° 2017-335 du 14 mars 2017).

Pour plusieurs dispositions, les textes d'application ont été publiés assez tardivement, après le 31 mars 2017.

Tel est le cas des nombreux textes d'application nécessaires à la complète mise en œuvre de la réforme de la tarification des soins de suite et de réadaptation (SSR) prévue par l'**article 78** de la LFSS (notamment le décret n° 2017-500 du 6 avril 2017) qui sont tardivement parus du fait des ajustements apportés à cette réforme par l'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

¹ En dernier lieu le décret n° 2017-656 du 27 avril 2017 qui organise les délégations de gestion mises en œuvre pour la prise en charge des frais de santé, au sein du régime général en ce qui concerne les fonctionnaires de l'État et les étudiants, et au sein du régime social des indépendants en ce qui concerne les artisans, les commerçants et les membres des professions libérales.

Tel est également le cas du décret n° 2017-706 du 2 mai 2017 relatif aux expérimentations visant à prévenir l'obésité chez le jeune enfant de trois à huit ans, pris pour l'application de l'**article 68**.

De même, le décret fixant, en application de l'**article 81** de la LFSS, les modalités d'application du contrat d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins, contrat unique visant à simplifier les relations entre les ARS et les établissements de santé dans le domaine du juste usage des soins et de l'amélioration des pratiques médicales, n'est paru que le 20 avril 2017 (décret n° 2017-584).

Le décret n° 2017-1002 du 10 mai 2017 a précisé les conditions de prise en charge des certificats de décès établis au domicile des patients dans le cadre de la permanence des soins, en application de l'**article 70** de la LFSS. Un arrêté publié le même jour a fixé le montant brut forfaitaire de cette rémunération à 100 euros, incluant la visite réalisée dans ce cadre et les frais de déplacement afférents.

Enfin, un rapport n'a pas été publié dans les délais prévus par l'article 79 de la loi ; il s'agit du rapport d'évaluation de la prise en charge de l'ensemble des frais directs ou indirects liés à une pathologie cancéreuse et sur les restes à charge des patients (notamment s'agissant de la chirurgie réparatrice dans les cas de cancer du sein).

En revanche, le rapport prévu par l'article 80, relatif au développement et à la valorisation des consultations pluridisciplinaires au sein des établissements de santé, a été publié le 18 octobre dernier.

- Médico-social

Le volet médico-social de la LFSS pour 2016 a donné lieu à la publication de deux séries de mesures d'application.

Un premier décret¹ se réfère à l'**article 74** sans avoir été explicitement prévu par ce dernier. Il découle plus directement des nouveaux droits que la loi « Travail » du 8 août 2016 reconnaît aux personnes handicapées travaillant en établissements et services d'aide par le travail (Esat). Ceux-ci pourront accueillir pour une période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) les personnes évaluées par les équipes pluridisciplinaires des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). L'Esat, en tant qu'établissement médico-social, n'est pas juridiquement assimilable à l'entreprise et ne pouvait assurer de PMSMP en l'état antérieur du droit. Le décret détaille le contenu de la convention de PMSMP entre l'établissement et la personne handicapée, dont la période d'immersion ne pourra excéder dix jours.

¹ Décret n° 2016-1347 du 10 octobre 2016 relatif aux périodes de mise en situation en milieu professionnel en établissement et service d'aide par le travail.

Par ailleurs, un décret en Conseil d'État¹ et un arrêté² sont intervenus pour l'application de l'**article 75**.

Le décret en Conseil d'État du 21 décembre 2016 détaille les nouvelles dispositions budgétaires et comptables applicables aux établissements d'hébergement pour personnes âgées (Ehpad). Ceux-ci doivent signer un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (Cpom), la conclusion de ce contrat entraînant l'application d'une tarification spécifique et la mise en place d'un état des prévisions de recettes et de dépenses. Le décret détaille également la procédure applicable aux décisions budgétaires modificatives en cours d'exercice ainsi qu'aux possibilités de réaffectation de résultats (qui ne sont ouvertes qu'aux Ehpad de nature privée).

Un décret en Conseil d'Etat³ paru le même jour établit pour sa part les principes généraux de la tarification en application de l'article 58 de la loi d'adaptation de la société au vieillissement.

- Vieillesse

Deux décrets, pris en application des **articles 50 et 55** de la LFSS pour 2016 et concernant les règles encadrant le cumul emploi-retraite, profondément modifiées par la loi du 20 janvier 2014, ont été publiés au cours de l'année écoulée.

L'article 50 de la LFSS pour 2016 visait à rendre applicable, au sein des caisses de retraite, le nouveau dispositif de plafonnement en cas de cumul d'une pension et d'un revenu d'activité professionnelle, tel qu'issu de la loi du 20 janvier 2014. Cette dernière avait prévu un mécanisme d'écrêtement du montant des pensions à due concurrence du plafond de cumul et non plus de suspension, pure et simple, de la pension en cas de dépassement dudit plafond. Précisé par la LFSS pour 2016, ce mécanisme d'écrêtement nécessitait un décret d'application qui a été pris le 27 mars 2017.

De même, pour pallier l'article 19 de la loi du 20 janvier 2014 qui généralisait à l'ensemble des régimes de retraite, y compris celui des mineurs, le principe selon lequel les cotisations sociales payées par une personne pensionnée ayant repris une activité professionnelle n'étaient pas génératrices de droit, l'article 55 de la LFSS pour 2016 autorise les anciens mineurs à cumuler leur pension de retraite avec une activité salariée génératrice de droits. Le décret du 26 avril 2016 précise toutefois que la règle

¹ Décret n° 2016-1815 du 21 décembre 2016 modifiant les dispositions financières applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

² Arrêté du 3 mars 2017 fixant le contenu du cahier des charges du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens prévu au IV ter de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles.

³ Décret n° 2016-1814 du 21 décembre 2016 relatif aux principes généraux de la tarification, au forfait global de soins, au forfait global dépendance et aux tarifs journaliers des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes relevant du I et du II de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles

de droit commun des cotisations non génératrices de droits, s'applique aux anciens mineurs pensionnés à partir de la date à laquelle ils atteignent l'âge légal de départ à la retraite.

B. LOI N° 2015-1776 DU 28 DÉCEMBRE 2015 RELATIVE À L'ADAPTATION DE LA SOCIÉTÉ AU VIEILLISSEMENT

Le bilan d'application de la loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV) au 31 mars 2017 montre un taux d'émission des mesures réglementaires prévues de **92 %**. Ce taux était de 84 % au 31 décembre 2016 et votre commission avait effectué une présentation détaillée des textes réglementaires parus depuis l'entrée en vigueur de la loi dans le rapport du Sénat sur l'application des lois significatives du quinquennat¹.

Plusieurs textes réglementaires ont paru au cours du premier trimestre 2017.

L'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles, modifié par l'**article 58** de la loi ASV, prévoit que le « contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens respecte le cahier des charges comprenant notamment un modèle de contrat, établi par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale ». Cet arrêté a enfin été publié le 20 mars 2017², mettant fin à une **insécurité juridique** importante touchant les gestionnaires d'établissements. En effet, il n'est pas à exclure qu'en anticipation de la généralisation prévue au 1^{er} janvier 2017, de nombreux établissements aient entamé des négociations contractuelles avec les autorités tarifaires, dont la teneur contrevienne à l'arrêté pris ultérieurement.

Le décret n° 2016-1814 du 21 décembre 2016 relatif aux principes généraux de la tarification, au forfait global de soins, au forfait global dépendance et aux tarifs journaliers des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes pris pour l'application du I de l'article 58 prévoit, « *dans un objectif de simplification de l'allocation de ressources aux établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes* », la mise en place d'un financement automatique des prestations relatives à la dépendance des résidents, reposant sur une équation tarifaire qui prend en compte le niveau de dépendance des résidents. Il précise les conditions selon lesquelles le conseil départemental peut moduler le forfait versé aux établissements en fonction de l'activité réalisée. Le décret prévoit également les modalités de fixation des tarifs relatifs à l'hébergement à la charge des résidents. Il précise les modalités de financement des établissements de santé autorisés à délivrer des soins de longue durée. Il prévoit enfin des dispositions transitoires pour la mise en place du forfait global relatif à la

¹ Rapport d'information n° 396 (2016-2017) de M. Claude Bérit-Debat.

² Arrêté du 3 mars 2017 fixant le contenu du cahier des charges du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens prévu au IV ter de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles.

dépendance. Les dispositions de ce décret s'appliquent également aux petites unités de vie.

L'article 58, sur la base duquel est intervenu ce décret, avait fait l'objet d'une totale réécriture lors de l'examen du projet de loi en deuxième lecture, avec l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement introduisant notamment des dispositions relatives à la tarification. En deuxième lecture, votre commission, tout en soulignant l'utilité de la réforme proposée pour la Cpom, avait cependant regretté « *que des changements aussi substantiels dans la tarification des Ehpad n'aient pu faire l'objet d'une étude d'impact du fait de leur introduction en cours de navette parlementaire* »¹. De fait, la mise en œuvre du décret du 21 décembre 2016, qui prévoit une convergence en sept ans du forfait dépendance à l'intérieur d'un même département, entraîne des redéploiements entre établissements dont certaines fédérations s'inquiètent qu'ils pénaliseraient les établissements accueillant des résidents parmi les plus dépendants.

L'article 6 de la loi ASV crée un article L. 115-2-1 du code de la sécurité sociale destiné à permettre aux caisses de retraites des différents régimes de sécurité sociale **d'échanger des informations autres que médicales entre elles**, afin de rendre plus efficace la détection des profils présentant un risque de perte d'autonomie. Ces échanges d'informations étaient jusqu'alors **empêchés par le secret professionnel** qui s'applique aux caisses et par la protection de la vie privée des retraités. L'article L. 115-2-1 prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), précise la nature des informations transmises et les modalités de leur transmission. La Cnil ayant rendu un avis favorable sur ses dispositions, le décret a finalement été pris².

L'article 74 de la loi organise quant à lui la **centralisation par la CNSA des données relatives aux dépenses départementales d'APA**. En effet, la revalorisation des plafonds d'aide et le versement d'un concours financier aux départements retracé dans la section II du budget de la CNSA (pour un montant d'environ 330 millions d'euros en 2016) ont rendu nécessaire le suivi national de ces dépenses qui jusqu'ici ne faisaient l'objet d'aucune consolidation satisfaisante. Là aussi, en raison du caractère individuel des informations transmises, l'avis nécessaire de la Cnil explique le délai de publication d'un décret publié le 18 mars 2017³. Un autre décret du 9 mai 2017⁴ renforce le dispositif.

¹ Rapport n° 101 (2015-2016) de MM. Georges Labazée et Gérard Roche, page 84

² Décret n° 2017-334 du 14 mars 2017 relatif aux traitements de données à caractère personnel pour la mise en œuvre des échanges d'informations entre organismes de sécurité sociale en vue de prévenir la perte d'autonomie des personnes âgées.

³ Décret n° 2017-344 du 16 mars 2017 relatif aux transmissions de données sur l'allocation personnalisée d'autonomie et l'aide sociale à l'hébergement.

⁴ Décret n° 2017-880 du 9 mai 2017 autorisant les traitements de données à caractère personnel destinés à la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie et de l'aide sociale à l'hébergement.

Par ailleurs un décret du 14 avril 2017¹, initialement non prévu par la loi, vient préciser l'application de son **article 96**, relatif à la **formation des accueillants familiaux**. L'objectif de cet article vise à organiser et à préciser les impératifs de formation permettant aux personnes âgées d'être accueillies dans un environnement alternatif aux structures de prise en charge médicalisées, il fait l'objet d'un suivi particulièrement attentif de la part du Gouvernement, ce dont votre commission se réjouit.

Un décret du 2 mai 2017² prend acte du passage au régime unique d'autorisation pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad), en prévoyant les évaluations externes pour les anciens services agréés.

Un décret du 9 mai 2017³ organise la première étape du déploiement du projet Seraphin-PH en permettant aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) de mettre en commun leurs bases de données et de mieux assurer l'allocation des places disponibles sur l'ensemble du territoire.

Enfin, la commission des affaires sociales du Sénat continue de déplorer la non-parution du décret en Conseil d'Etat nécessaire à l'application de l'**article 43** qui prévoit que les administrations fiscales transmettent chaque année aux départements les informations nécessaires à l'appréciation des ressources des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie. Interrogé en séance publique le 21 février dernier par le président Alain Milon, le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement avait apporté les précisions suivantes : *« la mesure prévue à l'article 43 a fait l'objet d'un projet de décret précisant les éléments du dispositif relevant de la compétence de la direction générale des finances publiques, la DGFIP, mais une interrogation demeure quant à l'organisme pouvant assumer le rôle d'interface dans l'échange de données au bénéfice des départements. À ce jour, la DGFIP aurait identifié un tel organisme. Néanmoins, une validation officielle doit encore être sollicitée. Une saisine du Conseil d'État n'est donc pas encore prévue, mais les travaux de rédaction se poursuivent ».*

Enfin, la commission déplore également qu'**aucun des huit rapports** prévus par le texte de la loi n'ait à ce jour été publié⁴.

¹ Décret n° 2017-552 du 14 avril 2017 relatif à la formation des accueillants familiaux.

² Décret n° 2017-705 du 2 mai 2017 relatif aux évaluations des activités et de la qualité des services d'aide et d'accompagnement à domicile relevant du 6°, 7° ou 16° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

³ Décret n° 2017-879 du 9 mai 2017 modifiant les dispositions concernant le système d'information des maisons départementales des personnes handicapées et le système national d'information statistique mis en œuvre par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

⁴ Rapport d'information n° 396 (2016-2017) de M. Claude Bérit-Débat.

C. LOI N° 2016-41 DU 26 JANVIER 2016 DE MODERNISATION DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ

Au 31 mars 2017, le taux de mise en application de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé s'élevait à **seulement 75 %**. Il convient néanmoins de rappeler que sa mise en œuvre réclamait 176 mesures réglementaires, soit le nombre le plus élevé de tous les textes étudiés par la commission des affaires sociales depuis cinq ans. Aucun des rapports prévus par le texte, au nombre de 12, n'avait été remis au Parlement à ce stade.

Entre le 1^{er} avril 2017 et la cessation de fonction du précédent gouvernement, **une douzaine de mesures réglementaires supplémentaires sont parues**, permettant de **porter à près de 84 % le taux de mise en application de la loi** à la date de rédaction du présent rapport.

1. Les dispositions relatives à la promotion de la santé et à la prévention

- Le cadre général de définition et de mise en œuvre de la politique de santé

L'article 1^{er} de la loi, qui définit le cadre dans lequel est conduite la politique de santé est aujourd'hui entièrement applicable. Cet article prévoit la définition par le Gouvernement, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, d'une « *stratégie nationale de santé* » qui « *détermine, de manière pluriannuelle, des domaines d'action prioritaires et des objectifs d'amélioration de la santé et de la protection sociale contre la maladie* ». Le principe d'une loi quinquennale précisant les objectifs de santé publique est abandonné. Le **décret n° 2016-1621 du 28 novembre 2016 relatif à la stratégie nationale de santé** prévoit principalement que celle-ci est définie par décret pour une durée qui ne peut excéder dix ans et qu'elle est mise en œuvre par des plans et des programmes opérationnels à portée nationale, définis par arrêté ministériel, ainsi que par les projets régionaux de santé. Il prévoit qu'une consultation publique, organisée selon des modalités fixées par arrêté, doit précéder l'adoption ou la révision de la stratégie nationale de santé. De même, les conditions dans lesquelles la mise en œuvre de la stratégie est suivie et évaluée sont définies par arrêté.

Les règles ainsi esquissées conservent un caractère général, le texte renvoyant à plusieurs autres mesures réglementaires, décret et arrêtés, le soin de déterminer notamment les domaines d'action prioritaires et les objectifs poursuivis ainsi que les conditions de son adoption et de son suivi.

Les règles relatives au fonctionnement et aux missions de **l'union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé**, dont la création est rendue possible par ce même article 1^{er}, ont, quant à elles, fait

l'objet d'un décret en Conseil d'État en date du 26 janvier 2017¹. Celui-ci définit les missions et les modalités d'organisation de l'union au double niveau national et territorial. Il prévoit en particulier la possibilité pour l'union de rendre des avis aux pouvoirs publics et d'élaborer des propositions en matière de santé. Ses ressources sont constituées notamment d'une dotation de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnam) au titre du fonds national pour la démocratie sanitaire et de subventions publiques.

- L'information et la prévention dans le domaine de la santé des jeunes

La grande majorité des mesures-phares relatives à la promotion de la santé des jeunes sont désormais applicables. Il en va notamment ainsi :

- du décret pris pour l'application de l'**article 9** de la loi, afin de prévoir que les personnes admises dans une école de la deuxième chance, les volontaires effectuant un service civique, les apprentis, les stagiaires du service militaire adapté et les personnes sous contrat de professionnalisation sont personnellement informées par tout moyen, lors de leur inscription ou de la signature de leur contrat, par l'établissement ou l'organisme auquel elles sont rattachées, de la possibilité d'effectuer un **examen de santé gratuit**² ;

- du décret pris en application de l'**article 10** de la loi pour préciser les modalités de délivrance de la **contraception d'urgence par les infirmiers aux élèves du second degré** et qui tire notamment les conséquences de la suppression par la loi du 26 janvier 2016 de la condition de « *détresse caractérisée* » auparavant exigée pour accéder à la contraception d'urgence³ ;

- du décret en Conseil d'État pris en application de l'**article 12** de la loi pour définir les types et caractéristiques des **objets incitant directement à la consommation excessive d'alcool** dont la vente et l'offre sont interdites aux mineurs⁴. Il s'agit des « *jeux, vêtements, accessoires de mode, éléments décoratifs, ustensiles et accessoires pour appareils électroniques dont la présentation, le logo, la dénomination ou le slogan incite directement à la consommation excessive d'alcool par un mineur* ». Votre commission relève que les termes utilisés par le décret sont conformes à ce qu'avait annoncé le Gouvernement ;

- de l'arrêté pris en application de l'**article 12** qui **interdit la mise à disposition en accès libre de boissons sucrées à volonté** dans certains lieux ouverts au public, en particulier aux mineurs. L'arrêté interministériel fixe la liste des catégories de boissons concernées⁵. Cette liste comprend par exemple

¹ Décret n° 2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé.

² Décret n° 2016-1257 du 27 septembre 2016 relatif à l'obligation d'information de certains publics sur l'examen de santé gratuit prévu à l'article L. 321-3 du code de la sécurité sociale modifié.

³ Décret n° 2016-683 du 26 mai 2016 relatif à la délivrance de la contraception d'urgence par les infirmiers scolaires.

⁴ Décret n° 2016-1329 du 6 octobre 2016 déterminant les objets incitant directement à la consommation excessive d'alcool dont la vente ou l'offre est interdite aux mineurs.

⁵ Arrêté du 18 janvier 2017 relatif à l'interdiction de la mise à disposition de boissons à volonté, gratuites ou pour un prix forfaitaire, avec ajout de sucres ou d'édulcorants de synthèse.

les boissons suivantes : les boissons gazeuses et non gazeuses aromatisées, des concentrés comme les sirops de fruits, les boissons à base d'eau, de lait, de céréales, de légumes ou de fruits y compris les boissons pour sportifs ou les boissons énergisantes, les nectars de fruits, les nectars de légumes et produits similaires, dès lors que ces boissons contiennent des sucres ajoutés ou des édulcorants de synthèse. Votre commission avait été particulièrement favorable à la mise en œuvre de cette mesure, qui trouvera notamment à s'appliquer dans les établissements scolaires. Convaincue que ce dispositif est susceptible de contribuer à la lutte contre l'obésité, elle se félicite du champ d'application particulièrement large retenu dans cet arrêté.

- Le dispositif d'information complémentaire sur les denrées alimentaires

S'agissant de la disposition permettant le recours par les industriels à un **étiquetage nutritionnel complémentaire**, le décret prévu à l'**article 14** de la loi est également paru¹. Ce dernier précise que ce dispositif se conforme à un cahier des charges fixé par arrêté des ministres chargés de la santé, de la consommation et de l'agroalimentaire, après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Ce cahier des charges est déterminé sur la base des conclusions d'une évaluation préalable organisée par ces mêmes ministres. Il est précisé que cette évaluation, qui porte sur plusieurs formes d'expression et s'effectue en conditions réelles d'achat, « contribue à définir le choix de la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle ». Une évaluation du dispositif finalement retenu doit être réalisée dans un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté qui fixera le cahier des charges.

Une expérimentation du dispositif en conditions réelles a débuté en septembre 2016 pour une durée de dix semaines. Elle a été mise en œuvre dans soixante grandes surfaces tirées au sort, dont vingt supermarchés témoins, en Ile-de-France, en Normandie, dans les Hauts-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes. Quatre types de logos différents ont été testés : le « Nutri-score », plébiscité par Santé publique France, l'Inserm et le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) sur le fondement des travaux du Pr Serge Hercberg, président du Programme national nutrition santé (PNNS), et qui repose sur une notation selon cinq couleurs (du vert au rouge) ; le « SENS » (système d'étiquetage nutritionnel simplifié) mis au point par une partie des industriels qui fait intervenir quatre couleurs faisant référence à la fréquence de consommation recommandée ; et deux autres logos qui indiquent les quantités de sucres, gras et sel des produits.

A l'issue d'une évaluation de cette expérimentation, la ministre des affaires sociales et de la santé a déclaré le 15 mars dernier que le « Nutri-Score » apparaissait comme le système le plus efficace. Le projet d'arrêté « *fixant la*

¹ Décret n° 2016-980 du 19 juillet 2016 relatif à l'information nutritionnelle complémentaire sur les denrées alimentaires.

forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée » en application des dispositions législatives a été notifié par la France à la Commission européenne le 24 avril dernier et demeure en attente de publication. Pour chaque type d'aliment, ce texte précise les modalités de calcul du score en fonction des teneurs en nutriments dont la consommation est à limiter ou, au contraire, à encourager ainsi que l'emplacement du logo sur la face avant des emballages. Il prévoit que les fabricants et distributeurs qui recourent à ce score en informent l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (Oqali).

Malgré le cadre réglementaire ainsi défini, les conditions de mise en œuvre de cette mesure, qui ne sont pas sans faire polémique, permettent de douter du fait que les industriels joueront pleinement le jeu. En tout état de cause, l'application du dispositif sera facultative, conformément à la réglementation européenne.

- Les articles 19 et 20, relatifs à la protection de la santé des personnes exerçant la profession de mannequins, ont fait l'objet de deux textes réglementaires au mois de mai dernier¹.

- En application de l'article 44, un arrêté du 18 avril 2017 a fixé la liste des centres hospitaliers et établissements pénitentiaires autorisés, à titre expérimental pour une durée de douze mois à compter du 1^{er} mai 2017, à réaliser une évaluation de l'état dentaire de la personne détenue au début de son incarcération.

- Les dispositions en matière de santé environnementale

Dans le domaine de la santé environnementale, de nombreuses dispositions législatives demeurent inapplicables. Cela concerne en particulier :

- la définition par décret en Conseil d'État de valeurs-guides pour l'air intérieur, après avis de l'Anses (article 49) ;

- la définition par décret en Conseil d'État des modalités selon lesquelles les activités impliquant la diffusion de sons à un niveau sonore élevé sont exercées de façon à protéger l'audition (article 56) ;

- la définition par arrêté des modalités d'interdiction des jouets comportant du bisphénol A au-delà d'une certaine concentration (article 59)² ;

¹ Décret n° 2017-738 du 4 mai 2017 relatif aux photographies à usage commercial de mannequins dont l'apparence corporelle a été modifiée et arrêté du 4 mai 2017 relatif au certificat médical permettant l'exercice de l'activité de mannequin.

² Lors de la séance publique du 21 février dernier, le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement avait apporté les précisions suivantes au président Alain Milon : « des expertises techniques sont en cours afin de déterminer le seuil de limite de migration du BPA dans les jouets et d'examiner ses conséquences dans le cadre du vote de la nouvelle directive adoptée le 14 novembre 2016 et modifiant celle de 2009, relative à la sécurité des jouets, qui n'est pas publiée à ce jour ».

- la définition des règles visant à protéger l'audition des utilisateurs d'appareils portables et de dispositifs d'écoute (article 61).

A l'inverse, d'autres dispositions sont désormais applicables compte tenu de la parution, bien que tardive, des mesures réglementaires attendues. Sont concernées :

- la définition par décret en Conseil d'État des règles d'hygiène et de conception applicables aux systèmes collectifs de brumisation d'eau ainsi que de leurs modalités de contrôle, voire d'interdiction¹ (article 51) ;

- l'élaboration par décret de la liste des espèces végétales et animales dont la prolifération constitue une menace pour la santé humaine et la définition des mesures susceptibles d'être prises pour prévenir leur apparition ou leur prolifération² (article 57).

- Les mesures de lutte contre le tabagisme

14 articles de la loi sont consacrés à la lutte contre le tabagisme. Ils sont pour la plupart applicables.

L'article 27, qui portait une des mesures emblématiques du texte, le paquet neutre, est applicable à la suite d'un décret³ paru le 21 mars 2016.

Le décret n° 2019-1117 du 11 août 2016 relatif à la fabrication, à la présentation, à la vente et à l'usage de produits du tabac, des produits du vapotage et des produits à fumer à base de plantes autres que le tabac, pris pour l'application de l'ordonnance n° 2016-623 du 19 mai 2016 portant transposition de la directive 2014/40/UE sur la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes, pour laquelle une habilitation été donnée au gouvernement par l'article 216 de la loi, apporte également les précisions nécessaires à l'application des articles 22 et 28.

L'article 22 qui transpose l'article 7 de la directive 2014/40 sur les tabacs interdit la mise sur le marché de produits du tabac contenant des arômes caractérisants ou des additifs. Les États membres avaient jusqu'au 20 mai 2016 pour se mettre en conformité avec cette directive.

L'article 26 qui oblige les fabricants, les importateurs et les distributeurs de produits du tabac ainsi que les entreprises, les organisations professionnelles ou les associations les représentant à adresser chaque année au ministre chargé de la santé un rapport détaillant l'ensemble des dépenses liées à des activités d'influence ou de représentation d'intérêts nécessite un décret en Conseil d'État. Cette disposition a fait l'objet du décret n° 2017-279 du 2 mars 2017 relatif à la transparence des dépenses liées aux activités d'influence ou de représentation d'intérêts des fabricants, importateurs,

¹ Décret n° 2017-657 du 27 avril 2017 relatif à la prévention des risques sanitaires liés aux systèmes collectifs de brumisation d'eau.

² Décret n° 2017-645 du 26 avril 2017 relatif à la lutte contre l'ambrosie à feuilles d'armoise, l'ambrosie trifide et l'ambrosie à épis lisses.

³ Décret n°2016-334 relatif au paquet neutre des cigarettes et de certains produits du tabac.

distributeurs de produits du tabac et de leurs représentations. Il précise le contenu et les modalités de transmission du rapport détaillant l'ensemble des dépenses liées à des activités d'influence ou de représentation d'intérêts des fabricants, importateurs et distributeurs de produits du tabac.

L'article 28 proscrit le vapotage dans les établissements scolaires et les établissements destinés à l'accueil, à la formation et à l'hébergement des mineurs, dans les moyens de transport collectif fermés ainsi que dans les lieux de travail fermés et couverts à usage collectif. Le décret n° 2017-633 du 25 avril 2017 relatif aux conditions d'application de l'interdiction de vapoter dans certains lieux à usage collectif précise les modalités d'application de l'interdiction concernant les lieux de travail. Il rend obligatoire une signalisation apparente qui rappelle le principe de l'interdiction de vapoter et, le cas échéant, ses conditions d'application dans l'enceinte des lieux concernés. Enfin, il prévoit une contravention de 2^e classe à l'encontre des personnes qui méconnaissent l'interdiction de vapoter ainsi qu'une contravention de 3^e classe pour les responsables des lieux où s'applique l'interdiction qui ne mettent pas en place la signalisation. Son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} octobre 2017.

L'article 135, qui prévoyait une expérimentation de la mise en place d'une consultation spécialisée pour les femmes enceintes fumeuses, est également applicable¹.

La commission des affaires sociales avait alerté sur les délais nécessaires à la mise en œuvre des mécanismes de traçabilité des produits du tabac, prévus par l'article 33, qui nécessitait l'adoption de textes par la Commission européenne. De fait, l'article 569 du code général des impôts, complété par l'article 33, a été abrogé en totalité par l'article 3 de l'ordonnance n° 2016-623 du 19 mai 2016 portant transposition de la directive 2014/40/UE sur la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes.

L'article 23, qui restreint la publicité sur les cigarettes électroniques n'appelait, quant à lui, pas de mesures d'application mais ses dispositions très restrictives, que le Sénat avait très légèrement assouplies, ont fait apparaître la nécessité de mesures correctives. Introduites par l'article 163 de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin II », des exceptions à l'interdiction de la publicité ont été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel parce qu'elles ne présentaient pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

¹ Décret n° 2016-1479 du 4 novembre 2016 relatif aux modalités de l'expérimentation de mise en place systématique d'une consultation et d'un suivi spécialisés destinés à toute femme enceinte consommant régulièrement des produits du tabac.

- Le droit à l'oubli

Un autre sujet qui avait beaucoup intéressé votre commission et fait l'objet de modifications importantes, notamment au Sénat, est le **droit à l'oubli pour les anciens malades du cancer (article 190)**. Le Parlement, à l'initiative du Sénat, avait souhaité aller plus loin que ne le prévoyait le texte initial, notamment en abaissant à 10 ans le délai au terme duquel un ancien malade doit avoir accès au crédit et à l'assurance dans les conditions du droit commun. Pour l'essentiel, la mise en œuvre de cette mesure repose sur les partenaires de la convention Aeras. La définition des sanctions encourues par les assureurs qui enfreindraient le droit à l'oubli et celui précisant les conditions d'information des candidats à l'assurance ont fait l'objet de deux décrets parus en février dernier¹.

- Le prélèvement d'organes sur personnes décédées

Introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, l'article 192 a modifié les règles relatives à l'expression du consentement ou de l'opposition au prélèvement d'organes après le décès. Ses dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Si le principe du consentement présumé, issu de la loi du 22 décembre 1976, n'a pas été remis en cause, l'obligation faite au médecin de rechercher une éventuelle opposition de la personne décédée a été supprimée. Celui-ci doit désormais informer les proches du défunt conformément à des bonnes pratiques arrêtées par le ministre de la santé sur proposition de l'agence de la biomédecine. L'arrêté en question a été publié le 16 août 2016.

Par ailleurs, alors que l'article L. 1232-1 du code de la santé publique prévoyait que l'opposition au prélèvement pouvait être exprimée par tout moyen, la rédaction issue de l'article 192 de la loi de modernisation de notre système de santé précise que ce refus s'exprime « *principalement* » par l'inscription sur un registre national. Le décret en Conseil d'État n° 2016-118 du 11 août 2016 relatif aux modalités d'expression du refus de prélèvement d'organes après le décès est venu préciser les conditions autres que l'inscription au registre national des refus dans lesquelles l'opposition du défunt peut être prise en compte. L'article R. 1232-4-4 du code de la santé publique, créé par ce décret, indique ainsi que le refus peut être exprimé au travers d'un document écrit indiquant les nom, prénom, date et lieu de naissance de l'intéressé ou, lorsque ce dernier se trouve dans l'impossibilité d'écrire et de signer un tel document, attesté par deux témoins. Il est également précisé qu'un proche de la personne décédée peut faire valoir le refus que cette personne a manifesté de son vivant.

¹ Décret n° 2017-147 du 7 février 2017 relatif aux sanctions applicables aux organismes assureurs pour non-respect des dispositions de l'article L. 1141-5 du code de la santé publique et décret n° 2017-173 du 13 février 2017 précisant les modalités d'information des candidats à l'assurance-emprunteur lorsqu'ils présentent du fait de leur état de santé ou de leur handicap un risque aggravé.

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions législatives et réglementaires que le droit applicable ne connaît pas d'évolution fondamentale. Au demeurant, dans la réalité, on ne saurait envisager qu'une équipe médicale refuse de prendre en compte la position des proches d'une personne décédée dans les cas où celle-ci n'aurait pas, de son vivant, clairement manifesté sa position. Ces modifications rédactionnelles pourraient néanmoins avoir pour vertu d'attirer l'attention du public sur la problématique du don d'organe, à condition que retombent les inquiétudes suscitées au moment des débats par le manque de pédagogie qui a entouré leur introduction.

2. Les dispositions du texte relatives à l'assurance maladie et à l'organisation des soins

- L'organisation des soins de ville

L'article 67, relatif au pacte territoire santé, est applicable, un décret et un arrêté en date du 16 mars 2016 ayant précisé les missions et modalités de fonctionnement et fixé la liste -particulièrement fournie- des membres du comité national appelés à se prononcer sur sa mise en œuvre. Votre commission rappelle que le dispositif fonctionnait déjà sur la base de textes réglementaires avant l'adoption de la loi de modernisation de notre système de santé, dont les dispositions apparaissaient dès lors superfétatoires.

L'article 74, qui prévoit la mise en place d'un service d'appui à la coordination des parcours complexes piloté par les ARS à destination des professionnels de santé, sociaux et médico-sociaux, est également applicable, un décret du 4 juillet 2016 ayant défini les modalités de mise en place de la plateforme territoriale d'appui visée par le texte.

La mise en place d'un numéro d'appel national pour l'accès à la permanence des soins ambulatoires, prévue par l'article 75 du texte, a été rendue opérationnelle par un décret du 22 juillet 2016, qui précise qu'il s'agit du numéro 116 117. Le décret n° 2017-522 du 11 avril 2017 a repoussé au 15 janvier 2018 la date de mise en service de ce numéro d'appel.

L'article 85, relatif à l'évaluation des pratiques de refus de soins constatées chez les professionnels de santé, prévoit l'intervention d'un décret pour la définition des modalités de cette évaluation. Un décret en date du 21 juillet 2016 a ainsi précisé qu'elle serait conduite par une commission spécialement compétente placée auprès des conseils nationaux des ordres professionnels des médecins, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes, et qui réunira à la fois les professionnels de santé concernés, des représentants des usagers, ainsi que les financeurs que sont le fonds CMU et la Cnam.

- L'évolution des compétences des professionnels de santé

La loi de modernisation de notre système de santé comporte un large pan de dispositions relatives à l'évolution des compétences et des modalités d'exercice des différents professionnels médicaux et paramédicaux, souvent très attendues par les professionnels concernés.

À la date de publication du présent rapport, votre commission relève que plusieurs textes restent encore à prendre – reflet sans doute de l'impréparation et de l'absence de concertation qui a caractérisé l'adoption de plusieurs de ces nouveaux statuts professionnels.

L'article 119, relatif aux pratiques avancées des professionnels paramédicaux, est ainsi inapplicable à ce jour, en l'absence de texte réglementaire prévoyant notamment les diplômes et compétences à acquérir pour ce type d'exercice. Votre commission relève qu'il s'agissait pourtant de l'une des dispositions de la loi les plus indispensables à l'évolution véritable de notre système de santé, les plus demandées aussi par les professionnels infirmiers, et dont un rapport de la commission relatif aux coopérations entre professionnels de santé avait souligné l'urgente nécessité. Lors du débat en séance publique du 21 février dernier, en réponse au président Alain Milon, le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement avait apporté les précisions suivantes : « *les premières réunions de concertation ont eu lieu à la fin de l'année 2016 et les projets de décret seront publiés mi-2017.* »

Les nombreux textes nécessaires à l'application des dispositions relatives à la profession de masseur-kinésithérapeute restent également à prendre, de même que ceux relatifs à la profession d'assistant dentaire, à celle d'orthophoniste et à celle d'orthoptiste. Un décret en Conseil d'État n° 2017-335 du 14 mars 2017 est néanmoins venu préciser les règles de prise en charge des dispositifs médicaux prescrits par les orthophonistes et les orthoptistes, rendant ainsi applicable l'article 126 de la loi.

En outre, un décret n° 2016-743 du 2 juin 2016 et un arrêté du 10 octobre 2016 ont rendu effectif l'élargissement des compétences des sages-femmes en matière de vaccination. Le nouveau statut des opticiens-lunetiers, tardivement introduit dans la loi, a également reçu son texte d'application¹, de même que les dispositions relatives aux compétences des manipulateurs d'électroradiologie médicale².

- Le tiers payant

Sont applicables les dispositions relatives au DMP (article 96), à l'exception d'une obligation qui paraît redondante avec les pratiques déjà en vigueur en matière de messagerie sécurisée.

La généralisation du tiers payant adopté contre l'avis du Sénat est mise en œuvre selon les modalités prévues par l'article 83 de la loi.

Celles-ci ont été substantiellement modifiées par la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016 qui a considéré « *qu'en se bornant à édicter une obligation relative aux modalités de paiement de la part des*

¹ Décret n° 2016-1381 du 12 octobre 2016 relatif aux conditions de délivrance de verres correcteurs ou de lentilles de contact oculaire correctrices et aux règles d'exercice de la profession d'opticien-lunetier.

² Décret n° 2016-1672 du 5 décembre 2016 relatif aux actes et activités réalisés par les manipulateurs d'électroradiologie médicale.

dépenses prise en charge par les organismes d'assurance maladie complémentaire sans assortir cette obligation des garanties assurant la protection des droits et obligations respectifs du professionnel de santé et de l'organisme d'assurance maladie complémentaire, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ». Dès lors l'obligation de tiers payant généralisé ne pourra s'appliquer que pour les dépenses couvertes par l'assurance maladie.

Ceci entraîne en pratique une situation intenable pour les praticiens et les patients qui devront pour les uns demander et pour les autres régler la part de la consultation couverte par l'assurance maladie complémentaire. Même pour les praticiens qui feront le choix de proposer à leurs patients le tiers payant pour les dépenses couvertes par l'assurance maladie complémentaire la situation sera particulièrement complexe à gérer puisqu'ils devront suivre dans leurs comptes deux flux de paiement pour chaque consultation, celui venant de l'assurance maladie et celui venant de la complémentaire. En l'absence de solution concertée entre assureurs complémentaires et avec l'assurance maladie, pour proposer des solutions simplement applicables par les professionnels de santé on voit mal comment ceux-ci pourraient, dans leur majorité, accepter de s'engager pour le tiers payant intégral.

Le comité de pilotage du tiers payant, instauré pour une durée de trois ans par le décret n° 2016-439 du 12 avril 2016 et qui réunit des représentants des patients, des professionnels de santé, de l'assurance maladie et des assureurs complémentaires pourrait être le lieu de concertation pour proposer de nouvelles solutions aux praticiens.

Le début de l'année 2017 marque une étape particulièrement importante. En effet, depuis le 1^{er} juin 2016 les praticiens ont la possibilité de proposer le tiers payant sur les dépenses d'assurance maladie aux deux catégories de patients dont les frais sont couverts à 100% par l'assurance maladie, les personnes suivies pour une affection de longue durée (ALD) et les femmes enceintes. Cette possibilité a semblé avoir quelque effet puisque les chiffres de la direction générale de la santé rendus public fin décembre montrent sur l'année 2016 une augmentation de sept à huit point du taux de recours au tiers payant pour ces deux catégories de patients par les médecins généralistes.

Depuis le 1^{er} janvier le recours aux tiers payant pour les personnes en ALD et les femmes enceintes est obligatoire et les praticiens de santé peuvent le proposer à tous leurs patients. Le tiers payant pour l'ensemble des patients a vocation à être obligatoire pour tous à compter du 1^{er} décembre 2017.

Le 7 juin dernier, le Premier ministre a confirmé qu'une évaluation serait menée sur le dispositif du tiers payant, conformément aux positions exprimées par le Président de la République avant l'élection présidentielle.

- Les dispositions relatives aux établissements de santé

Conformément au calendrier prévu par l'article 107 de la loi, qui prévoyait la constitution des GHT au 1^{er} juillet 2016, la ministre des affaires

sociales et de la santé a officialisé le 5 juillet dernier la création de 135 GHT regroupant les 830 établissements publics hospitaliers.

Le Sénat était favorable aux GHT mais, ainsi qu'il l'avait inscrit dans la loi (article L. 6132-5 du code de la santé publique), il estimait nécessaire que le projet médical partagé, qui doit sous-tendre ces groupements, soit élaboré préalablement à la désignation des GHT par les ARS afin de garantir qu'ils répondent à la volonté des professionnels de terrain.

Or, le décret n° 2016-524 du 27 avril 2016, qui fixe notamment le contenu du projet médical, a limité la part de ce projet devant être élaborée préalablement à la mise en place des GHT aux seuls objectifs médicaux. L'essentiel de l'élaboration est en conséquence renvoyé à des dates ultérieures, notamment les objectifs et l'organisation par filière au 1^{er} janvier 2017 et l'ensemble des autres composantes du projet au 1^{er} juillet 2017.

La commission des affaires sociales du Sénat regrette le caractère tardif de la publication du décret sur les GHT et le report de l'essentiel de l'élaboration du projet médical partagé. Ce report ne peut qu'affaiblir la possibilité pour les équipes d'adapter les GHT à leurs ambitions et renforce le risque que ce soient les ambitions en terme de soins qui soient adaptées à l'existence des GHT.

En application de l'article 138 de la loi, le décret n° 2017-523 du 11 avril 2017 renforce le contrôle de l'activité libérale dans les établissements publics de santé. Il prévoit notamment le recueil et le suivi informatisé de données concernant l'activité publique de chaque praticien.

- Les dispositions relatives aux établissements médico-sociaux

Le décret n° 2017-620 du 24 avril 2017 relatif au fonctionnement des établissements et services médico-sociaux en dispositif intégré, prévu par l'article 91, fixe leur cahier des charges.

- L'action de groupe et les données de santé

Le décret nécessaire à la mise en place de l'action de groupe en matière de santé est paru le 26 septembre dernier. Votre commission souligne que, compte tenu de la complexité et des délais de mise en œuvre de cette nouvelle procédure, plusieurs années seront sans doute nécessaires à sa bonne évaluation ; elle sera particulièrement attentive à la remise du premier rapport d'évaluation, prévu au plus tard trente mois après la promulgation de la LMSS.

S'agissant de l'accès aux données de santé, deux décrets ont été publiés le 28 décembre dernier, qui détaillent les modalités de gouvernance du nouveau système national des données de santé (SNDS), définissent les accès permanents à cette base, et précisent les modalités d'instruction des accès à caractère ponctuel. Ces deux textes importants –qui ont pu susciter quelques

mécontentements¹ chez les professionnels ne bénéficiant que d'un accès limité ou partiel à cette source d'informations d'une richesse exceptionnelle- ont été complétés par deux arrêtés portant notamment sur les référentiels de sécurité à mettre en œuvre pour l'accès et le traitement de telles données².

- Le régime des soins de conservation

En application de l'article 214, un décret et un arrêté³ ont été pris pour préciser le régime des soins de conservation. Le décret a pour objet de déterminer les modalités d'information des familles sur l'objet et la nature des soins de conservation, par la mise à disposition d'un document écrit officiel, ainsi que les conditions d'intervention des thanatopracteurs. Il détermine les différents lieux possibles de pratique de la thanatopraxie (chambre mortuaire, chambre funéraire, domicile du défunt). Il précise que les soins de conservation ne peuvent être réalisés au domicile du défunt que lorsque le décès est survenu au domicile du défunt, dans un délai de 36 heures après le décès (délai qui peut être prorogé de 12 heures pour tenir compte de circonstances particulières), et lorsque le domicile répond à des exigences minimales de configuration de la pièce où sont réalisés ces soins. L'arrêté définit les obligations des thanatopracteurs réalisant un soin de conservation à domicile en matière de précautions générales d'hygiène, de matériel et d'équipement. Il précise les exigences minimales nécessaires relatives à la configuration et à l'équipement de la pièce du domicile dans laquelle le soin de conservation est réalisé.

D. LOI N° 2016-87 DU 2 FÉVRIER 2016 CRÉANT DE NOUVEAUX DROITS POUR LES PERSONNES MALADES EN FIN DE VIE

La loi du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie apporte deux principales évolutions à la loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, dite loi « Leonetti » :

- d'une part, elle institue la possibilité de recourir sous certaines conditions à la **sédation profonde et continue jusqu'au décès** dans l'objectif de réduire la souffrance dans les situations de fin de vie ;

- d'autre part, elle modifie le régime juridique des **directives anticipées** afin de leur conférer une force plus contraignante pour le médecin concerné.

¹ Les UNPS, notamment, regrettent de ne pas compter parmi les acteurs bénéficiant d'un accès permanent au SNDS.

² Arrêtés du 22 et du 24 mars 2017 relatifs au référentiel de sécurité applicable au système national des données de santé.

³ Décret n° 2017-983 du 10 mai 2017 relatif aux conditions d'intervention des thanatopracteurs et à l'information des familles concernant les soins de conservation et arrêté du 10 mai 2017 fixant les conditions de réalisation des soins de conservation à domicile.

La loi renvoie au pouvoir réglementaire le soin de définir la procédure collégiale préalable aux décisions médicales relatives à la fin de vie (limitation ou arrêt des traitements, sédation profonde et continue, non-application des directives anticipées) ainsi que les modalités de rédaction et de prise en compte des directives anticipées.

Compte tenu des enjeux sociétaux et éthiques majeurs soulevés par ce texte, ses mesures d'application étaient particulièrement attendues. **Dès le mois d'août 2016, la loi a fait l'objet de deux décrets en Conseil d'État qui l'ont rendu pleinement applicable¹.**

- La garantie de la collégialité

Au cours des discussions parlementaires, le Sénat a marqué son profond attachement au respect de la collégialité dans l'accompagnement médical de certaines situations de fin de vie. La loi du 2 février 2016 impose ainsi le recours à la procédure collégiale dans trois situations :

- lorsqu'un arrêt des traitements est envisagé au titre du refus de l'obstination déraisonnable s'agissant d'un patient hors d'état d'exprimer sa volonté (article 2 de la loi) ;

- lorsqu'il s'agit de vérifier si les conditions sont réunies pour mettre en œuvre une sédation profonde et continue associée à l'arrêt des traitements, que le patient soit ou non en mesure d'exprimer sa volonté (article 3 de la loi) ;

- pour les décisions pouvant conduire à écarter l'application des directives anticipées du patient (article 8 de la loi).

Le décret n° 2016-1066 du 3 août 2016 précise l'organisation de la **procédure collégiale qui a vocation à s'appliquer dans chacun de ces cas**. Le principe de collégialité impose au médecin de consulter « *les membres présents de l'équipe de soins, si elle existe* ».

Pour rappel, la définition des membres des équipes de soins a été précisée à l'article 96 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, laquelle a retenu une approche extensive permettant d'inclure un « *ensemble de professionnels qui participent directement au profit d'un même patient à la réalisation d'un acte diagnostique, thérapeutique, de compensation du handicap, de soulagement de la douleur ou de prévention de perte d'autonomie, ou aux actions nécessaires à la coordination de plusieurs de ces actes* ». La rédaction retenue par le décret précité devrait permettre d'éviter les éventuelles situations de blocage qui auraient résulté de l'obligation pour le médecin de réunir un collège si large qu'il rendrait impossible la prise de décision.

¹ Décret n° 2016-1066 du 3 août 2016 modifiant le code de déontologie médicale et relatif aux procédures collégiales et au recours à la sédation profonde et continue jusqu'au décès prévus par la loi n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie. Décret n° 2016-1067 du 3 août 2016 relatif aux directives anticipées prévues par la loi n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie.

S'agissant de la décision de limitation ou d'arrêt de traitement et/ou de recours à la sédation profonde et continue, il est précisé que le médecin peut engager la procédure collégiale de sa propre initiative. Il a l'obligation de l'engager « *à la demande de la personne de confiance, ou, à défaut, de la famille ou de l'un des proches* ». La procédure collégiale « *prend la forme d'une concertation avec les membres présents de l'équipe de soins, si elle existe, et de l'avis motivé d'au moins un médecin, appelé en qualité de consultant (...)* *L'avis motivé d'un deuxième consultant est recueilli par ces médecins si l'un d'eux l'estime utile* ». La décision appartient au médecin.

S'agissant des directives anticipées, l'article 8 de la loi prévoit que le médecin est tenu de les respecter sauf dans deux circonstances : en cas d'urgence vitale « *pendant le temps nécessaire à l'évaluation complète de la situation médicale* » et s'il les juge « *manifestement inappropriées ou non conformes à la situation médicale* ». Dans cette dernière hypothèse, les mesures d'application **imposent de recueillir** « *l'avis des membres présents de l'équipe de soins, si elle existe, et celui d'au moins un médecin, appelé en qualité de consultant, avec lequel il n'existe aucun lien de nature hiérarchique* ». Il est précisé que le médecin peut recueillir auprès de la personne de confiance ou, à défaut, de la famille ou de l'un des proches le témoignage de la volonté exprimée par le patient. En revanche, le décret ne va pas jusqu'à préciser les modalités de prise de décision au sein du collège.

Toute décision prise dans le cadre collégial, notamment celle conduisant à refuser l'application des directives anticipées, est soumise à une **obligation de motivation et de traçabilité**. Le dossier médical du patient doit ainsi comporter les « *témoignages et avis ainsi que les motifs de la décision* ».

L'avis d'un médecin consultant, voire d'un deuxième médecin consultant en ce qui concerne la limitation ou l'arrêt des traitements et la sédation profonde et continue jusqu'au décès, l'obligation de motivation de ces avis et leur inscription dans le dossier du patient constituent autant de garanties procédurales pour le patient, sa personne de confiance ou ses proches.

Dans sa récente décision sur la conformité à la Constitution de certaines dispositions de la loi du 2 février 2016¹, le Conseil constitutionnel, statuant sur le fondement du droit à un recours juridictionnel effectif, a en outre indiqué qu'**une décision d'arrêt ou de limitation de traitements de maintien en vie conduisant au décès d'une personne hors d'état d'exprimer sa volonté doit être notifié aux personnes auprès desquelles le médecin s'est enquis de la volonté du patient**, dans des conditions leur permettant d'exercer un recours en temps utile.

¹ Décision n° 2017-632 QPC du 2 juin – Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébro-lésés.

Cette décision a également permis de préciser que lorsque la volonté du patient demeure incertaine ou inconnue, cette seule circonstance, dont il n'est possible de déduire aucune présomption, ne peut conduire le médecin à décider de l'arrêt des traitements.

- Le contenu et la conservation des directives anticipées

Le **décret n° 2016-1067 du 3 août 2016 relatif aux directives anticipées** apporte des précisions sur leurs modalités de rédaction et sur leur mode de conservation.

Il énumère les différentes rubriques que peuvent contenir les directives anticipées. Comme le prévoit la loi, un **modèle de directives anticipées pris après avis de la Haute Autorité de santé (HAS) figure en annexe d'un arrêté** du 3 août 2016¹. Il comporte deux versions en fonction de la situation dans laquelle se trouve l'auteur des directives au moment de leur rédaction : celle des personnes ayant une maladie grave ou qui sont en fin de vie et celle des personnes qui pensent être en bonne santé. Il convient de noter que **ce modèle invite notamment la personne à indiquer si elle souhaite l'arrêt de l'alimentation et de l'hydratation artificielles**, ce point faisant l'objet de débats récurrents au sein même de la communauté médicale, comme l'ont d'ailleurs rappelé les discussions parlementaires.

L'article 8 de la loi du 2 février 2016 prévoit la possibilité de conserver les directives anticipées dans un registre national automatisé respectant les conditions posées par la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978. Sur ce fondement, le décret précité prévoit la **possibilité pour l'auteur de directives anticipées de les déposer dans son dossier médical partagé (DMP)**, étant entendu que la personne peut choisir « *de n'y mentionner que l'information de l'existence de telles directives ainsi que le lieu où elles se trouvent conservées et les coordonnées de la personne qui en est dépositaire* ». Lorsque les directives anticipées sont conservées dans le DMP, « *un rappel de leur existence est régulièrement adressé à leur auteur* ». Les dispositions réglementaires ne précisent cependant pas à quelle fréquence cette information doit être fournie.

De façon générale, le décret précise que les directives anticipées « *sont conservées selon des modalités les rendant aisément accessibles pour le médecin appelé à prendre une décision de limitation ou d'arrêt de traitement* ». En outre, les établissements de santé ou médico-sociaux ont désormais l'obligation d'interroger les patients accueillis sur l'existence de ces directives.

¹ Arrêté du 3 août 2016 relatif au modèle de directives anticipées prévu à l'article L. 1111-11 du code de la santé publique.

En application de l'article 13 de la loi du 2 février 2016, un décret du 6 avril 2017 est venu apporter des précisions sur son application dans le territoire des îles Wallis-et-Futuna¹. Ce décret réalise en outre des ajustements rédactionnels de certaines dispositions des deux décrets précités du 3 août 2016.

Pour mémoire, l'article 14 de la loi prévoit qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport évaluant les conditions d'application de cette loi ainsi que la politique de développement des soins palliatifs dans les établissements de santé et médico-sociaux. Votre commission espère pouvoir disposer dès la fin de cette année d'un premier bilan des dispositions législatives adoptées en février 2016. Elle note avec satisfaction que des démarches de sensibilisation des professionnels et d'information de nos concitoyens ont été rapidement engagées après le vote de la loi, qu'il s'agisse des documents élaborés par la Haute Autorité de santé (HAS) sur les directives anticipées et la personne de confiance² ou de l'actualisation des commentaires formulés par le Conseil national de l'ordre des médecins (Cnom) sur les nouvelles dispositions du code de déontologie médicale.

E. LOI N° 2016-231 DU 29 FÉVRIER 2016 D'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE VISANT À FAIRE DISPARAÎTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE

Cette loi est **applicable dans son intégralité** grâce à la publication d'un décret en Conseil d'État le 27 juillet 2016³ et d'un arrêté deux jours plus tard⁴ visant à approuver le cahier des charges des collectivités candidates à l'expérimentation.

Si votre commission ne s'est pas opposée à cette expérimentation, elle considère qu'elle ne saurait à elle-seule répondre au défi du chômage de longue durée dont est victime notre pays, en raison du faible nombre de collectivités retenues (dix maximum) et de sa durée (cinq ans).

¹ Décret n° 2017-499 du 6 avril 2017 portant application de la loi n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie dans le territoire des îles Wallis-et-Futuna et modifiant les décrets n° 2016-1066 et n° 2016-1067 du 3 août 2016.

² Haute Autorité de santé, « Les directives anticipées, document destiné aux professionnels de santé et du secteur médico-social et social », avril 2016 ; « Note méthodologique et de synthèse documentaire. Pourquoi et comment rédiger ses directives anticipées ? », avril 2016 ; « Les directives anticipées concernant les situations de fin de vie, guide pour le grand public », octobre 2016 ; « La personne de confiance, document d'information et formulaire de désignation », avril 2016.

³ Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

⁴ Arrêté du 29 juillet 2016 relatif à l'approbation du cahier des charges « appels à projets-expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée ».

F. LOI N° 2016-297 DU 14 MARS 2016 RELATIVE À LA PROTECTION DE L'ENFANT

La loi du 14 mars 2016¹, issue d'une initiative sénatoriale, prévoyait 13 décrets d'application, dont 12 ont été publiés. Si l'on ne peut que se réjouir de ce taux d'application, un certain nombre des dispositions réglementaires se bornent à reprendre les dispositions législatives tandis que d'autres apparaissent peu normatives ou entrent au contraire excessivement dans le détail de l'organisation des services départementaux, à l'instar du contenu d'une circulaire que l'autorité administrative adresserait à ses services déconcentrés, alors même que la protection de l'enfance est une compétence qui a été transférée aux départements.

1. Composition du CNPE

Le décret n° 2016-1284 du 29 septembre 2016² a notamment précisé la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), créé par l'article 1^{er} de la loi du 14 mars (art. L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles).

L'article D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose notamment que le CNPE « propose au Gouvernement les orientations nationales de la protection de l'enfance dans le but de construire une stratégie nationale » et « promeut la convergence des politiques menées au niveau local ». Il a vocation à être consulté sur les projets de texte législatif ou réglementaire portant à titre principal sur la protection de l'enfance.

La composition du CNPE a été fixée par le décret du 29 septembre à l'article D. 148-2, puis modifiée par le décret n° 2017-96 du 27 janvier 2017³ qui a augmenté le nombre de membres tout en supprimant la présence de parlementaires, qui était initialement prévue.

Le CNPE est composé de 82 membres (79 initialement), dont 28 représentant les institutions, collectivités et administrations compétentes. Parmi ces 24 membres (28 initialement), 23 représentants de la société civile et des associations, 13 représentants d'associations de professionnels, 5 représentants d'organismes de formation et 17 personnalités qualifiées œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance (10 initialement).

Il est précisé, qu'en dehors des membres siégeant *ès* qualité, l'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes ne doit pas être supérieur à 1 dans chaque collège.

¹ Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

² Décret n° 2016-1284 du 29 septembre 2016 pris en application de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles et relatif aux missions, à la composition et aux modalités de fonctionnement du Conseil national de la protection de l'enfance.

³ Décret n° 2017-96 du 27 janvier 2017 modifiant la composition du Conseil national de la protection de l'enfance.

Aux termes de l'article D. 148-3, le CNPE est présidé par le ministre chargé des familles et de l'enfance. Un vice-président est désigné parmi les personnalités qualifiées. Les membres du CNPE sont nommés pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. Les fonctions de membres du CNPE sont exercées à titre gratuit, mais les frais de déplacement peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Deux arrêtés du 30 novembre 2016 ont porté nomination des membres du CNPE et de Mme Michèle Créoff comme vice-présidente de ce conseil.

Le CNPE se réunit au moins une fois par an, sur un ordre du jour fixé par le ministre chargé des familles et de l'enfance.

Il désigne en son sein une commission permanente sur l'adoption et, en tant que de besoin, d'autres commissions permanentes thématiques et des groupes de travail. Ses séances ne sont pas publiques mais il peut rendre publics ses avis.

Il convient de noter que les dispositions relatives au CNPE sont venues remplacer les dispositions relatives au conseil supérieur de l'adoption (CSA), prévu à l'article L. 148-1 du CASF. La composition et le fonctionnement du CSA, qui étaient précisés aux articles D. 148-1 à D. 148-3 sont désormais fixés par l'arrêté du 2 juillet 2016 paru au JORF du 6 juillet 2016.

2. Protocoles de mobilisation et de coordination des acteurs de la protection de l'enfance

L'article 2 a inscrit à l'article L. 112-5 du CASF l'établissement par le président du conseil départemental d'un protocole définissant les modalités de mobilisation et de coordination des différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention dans le domaine de la protection de l'enfance. Le décret n° 2016-1248 du 25 septembre 2016¹ est venu préciser les modalités d'élaboration de ce protocole. Il est notamment prévu que le protocole départemental « *identifie les principes communs de prévention* » et « *recense et structure les actions de prévention menées dans le département* ». Au sein de ce protocole sont « *définies les priorités partagées* » qui sont « *hiérarchisées* ». Le protocole est établi pour une durée maximale de cinq ans à l'issue de laquelle un bilan est réalisé.

Il convient de noter que ces dispositions remplacent les dispositions des articles D. 112-3 à D. 112-7 du CASF, qui étaient relatives au comité interministériel de l'enfance maltraitée, instance qui ne se réunissait plus dans les faits et dont le CNPE a désormais vocation à exercer les missions.

¹ Décret n° 2016-1248 du 22 septembre 2016 relatif au protocole de mise en œuvre et de coordination des actions de prévention menées en direction de l'enfant et de sa famille.

3. Composition de l'ODPE

A l'article L. 226-3-1 du CASF, la loi du 14 mars 2016 a précisé que la « *composition pluri-institutionnelle* » des observatoires départementaux de la protection de l'enfance devait être précisée par décret. Cette composition a été précisée au sein d'une nouvelle section 2 *ter* au sein du chapitre IV du titre II du livre II du CASF (partie réglementaire), créée par le décret n° 2016-1285 du 29 septembre 2016¹. L'ODPE comprend ainsi des représentants de l'État et de ses services et du conseil départemental, le directeur de l'agence régionale de santé (ARS) ou son représentant, deux magistrats du siège et un du parquet, le directeur de la caisse d'allocations familiales (CAF) ou son représentant, le directeur de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) ou son représentant, des représentants associatifs, des médecins, des avocats et des représentants des organismes délivrant des formations dans le domaine de la protection de l'enfance. Cette énumération peut être complétée, en fonction des ressources et des projets de territoire, par d'autres acteurs institutionnels et associatifs et par des personnalités qualifiées.

4. Transmission d'informations à l'ODPE et à l'ONPE

Le décret n° 2016-1966 du 28 décembre 2016² a précisé les modalités de transmission des informations anonymisées relatives aux mesures de protection de l'enfance à l'Observatoire national (ONPE) et aux observatoires départementaux (ODPE) de la protection de l'enfance, en application de l'article 6 de la loi du 14 mars 2016. Bien que les dispositions issues de ce décret remplacent intégralement le contenu de la section 3 du chapitre VI du titre II du livre II du CASF, elles ne modifient au fond qu'à la marge le droit applicable. Il est notamment prévu une transmission annuelle au président du conseil départemental du résultat du traitement des informations qui ont été transmises à l'ODPE (art. D. 226-3-8). En outre, les règles de conservations des données sont modifiées. L'article D. 226-3-10 prévoit ainsi que les données anonymisées recueillies par l'ONPE sont conservées pour une durée de 5 ans après les 21 ans du jeune, contre 3 ans après ses 18 ans. Au-delà de cette durée, l'échantillon conservé aux fins d'études et de recherche concerne désormais un tiers de la génération au lieu de 20 %.

5. Médecin référent protection de l'enfance

L'article 7 a prévu la désignation, dans chaque département, d'un médecin référent « protection de l'enfance » (art. L. 221-2 du CASF). Le rôle de ce médecin référent, qui est désigné parmi les médecins des services départementaux, a été précisé par le décret n° 2016-1503 du 7 novembre

¹ Décret n° 2016-1285 du 29 septembre 2016 pris en application de l'article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la composition pluri-institutionnelle de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE).

² Décret n° 2016-1966 du 28 décembre 2016 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance.

2016¹. Il est notamment précisé que le médecin référent « *contribue* » au repérage des situations de danger, à l'articulation entre les différents intervenants et à l'acquisition de connaissances partagées et qu'il « *peut* » être l'interlocuteur départemental en matière de protection de l'enfance pour les médecins libéraux, hospitaliers ou de santé scolaire. Il « *propose* » les actions nécessaires à la coordination des services départementaux et « *peut* » conduire ou participer à la mise en œuvre de ces actions. Le Sénat s'était opposé à l'introduction de l'obligation pour les conseils départementaux de désigner un médecin référent en matière de protection de l'enfance, jugeant qu'il était préférable de laisser les départements organiser comme ils l'entendent la mise en œuvre d'une politique qui leur a été confiée. Si le caractère peu contraignant des dispositions introduites par le décret du 7 novembre 2016 va dans le sens d'une certaine souplesse dans les missions qui sont confiées par chaque conseil départemental à son médecin référent, cette souplesse peut conduire à s'interroger sur la nécessité de l'obligation prévue par la loi du 7 novembre.

6. Équipes pluridisciplinaires d'évaluation

L'article 9 de la loi du 14 mars a précisé, à l'article L. 226-3 du CASF, que l'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante (IP) est réalisée par une équipe pluridisciplinaire. Les conditions d'application de cet article ont été fixées par le décret n° 2016-1476 du 28 octobre 2016² qui a créé les articles D. 226-2-3 à D. 226-2-7 du CASF. Il est notamment prévu que l'évaluation a pour objet d'apprécier le danger et de proposer les réponses de protection les mieux adaptées. Elle porte sur l'existence, la nature et la caractérisation du danger, sur la capacité des titulaires de l'autorité parentale à se mobiliser pour répondre aux besoins de l'enfant et sur les aides et le soutien mobilisables. Les avis du mineur et des titulaires de l'autorité parentale doivent être recueillis. L'équipe pluridisciplinaire comporte au moins deux professionnels exerçant dans les domaines de l'action socio-éducative, de l'aide sociale à l'enfance, de la santé ou de la psychologie. Les professionnels chargés de ces évaluations « *disposent d'une formation et de connaissances spécifiques portant sur le développement et les besoins fondamentaux de l'enfant* » et sont « *notamment formés aux conséquences des carences, négligences et maltraitements* ». Il est précisé que leurs connaissances sont « *actualisées* ». Les professionnels « *s'appuient sur des outils et cadres de référence définis et partagés au sein du conseil départemental et au niveau national* ». Enfin, il est précisé que l'évaluation donne lieu à un rapport dont la conclusion formule soit un classement, soit des propositions d'actions adaptées soit la saisine de l'autorité judiciaire.

¹ Décret n° 2016-1503 du 7 novembre 2016 relatif au médecin référent « *protection de l'enfance* » pris en application de l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles.

² Décret n° 2016-1476 du 28 octobre 2016 pris en application de l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'évaluation de la situation de mineurs à partir d'une information préoccupante, réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels.

On peut s'interroger sur l'apport de ces dispositions règlementaires au regard de la pratique des conseils départementaux et donc sur la pertinence de rigidifier des procédures relevant de la compétence des départements.

7. Accueil par un tiers bénévole

La loi du 14 mars 2016 a autorisé le président du conseil départemental à confier un enfant pris en charge par ses services sur un autre fondement que l'assistance éducative à un tiers dans le cadre d'un accueil « durable et bénévole » (art. L. 221-2-1 du CASF).

Les conditions d'application de cet article ont été précisées par le décret n° 2016-1352 du 10 octobre 2016¹ qui a créé les articles D. 221-16 à D. 221-24 au sein d'une nouvelle section 5 du chapitre Ier du titre II du livre II du CASF. Ces articles précisent notamment les conditions d'évaluation de la situation du jeune en question et d'accompagnement et de contrôle du tiers auquel il est confié.

8. Contenu du projet pour l'enfant

Un des principaux objets de la loi du 14 mars 2016 était de renforcer la place du projet pour l'enfant (PPE) comme document structurant les actions entreprises en faveur d'un mineur dans le cadre de la protection de l'enfance. L'article 21 a ainsi prévu l'élaboration d'un référentiel national fixant le contenu du projet pour l'enfant (art. L. 223-1 du CASF). Ce référentiel a été fixé par le décret n° 2016-1283 du 14 mars 2016² aux articles D. 223-12 à D. 223-17 du CASF.

Parmi les dispositions de ces articles, on peut relever que le projet pour l'enfant doit être établi dans un délai de trois mois à compter du début de la prestation d'aide sociale à l'enfance ou de la mesure judiciaire (art. D. 223-12), dans « *un objectif de construction commune* » entre les titulaires de l'autorité parentale, l'enfant, les tiers impliqués dans sa vie, les services départementaux et, le cas échéant, le service ou l'établissement auquel le juge a confié la mesure (art. D. 223-13). Il est précisé que le PPE « *prend la forme d'un document unique et structuré* ».

Le PPE doit prendre en compte les « *domaines de vie* » que sont le développement, la santé physique et psychique de l'enfant, ses relations avec sa famille et les tiers, sa scolarité et sa vie sociale. Il présente, pour chacun de ces domaines de vie les éléments synthétiques d'évaluation actualisée et les observations et propositions éventuellement formulées par les titulaires de l'autorité parentale, l'enfant et de son environnement.

¹ Décret n° 2016-1352 du 10 octobre 2016 relatif à l'accueil durable et bénévole d'un enfant par un tiers, prévu à l'article L. 221-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

² Décret n° 2016-1283 du 28 septembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu du projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

Sur la base de ces éléments et « *en cohérence avec les domaines de vie* », le PPE définit les objectifs poursuivis et un plan d'actions (art. D. 223-15).

L'article D. 223-16 dispose que le PPE est signé par le président du conseil départemental et qu'il est proposé aux titulaires de l'autorité parentale ainsi qu'à l'enfant en âge de discernement de le signer également.

Enfin, lorsque le PPE concerne un enfant pris en charge par le service de l'ASE et confié à une personne physique ou morale, il comporte une annexe précisant la liste des actes usuels de l'autorité parentale que la personne à qui l'enfant est confié ne peut pas accomplir au nom du service de l'ASE sans lui en référer préalablement (art. D. 223-17). Ces dispositions reprennent, sans rien y ajouter, les dispositions de l'article L. 223-1 du CASF, créé par la loi du 14 mars.

9. Commission d'évaluation des IP

L'article 26 de la loi du 14 mars a prévu la mise en place par le président du conseil départemental d'une commission « *pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle* » chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, tout en renvoyant la fixation de la composition et le fonctionnement de cette commission à des dispositions règlementaires. Le décret n° 2016-1639 du 30 novembre 2016¹ a créé une section 4 au sein du chapitre III du titre II du livre II du CASF intitulée « commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés » (art. D. 223-26 et D. 223-27). Aux termes de ces dispositions, la commission est composée de représentants de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), du service départemental de l'ASE et du service départemental de l'adoption, d'un magistrat, d'un médecin, d'un psychologue pour enfant ou d'un pédopsychiatre et d'un cadre éducatif d'un service habilité au titre de l'aide sociale à l'enfance. Son règlement intérieur est fixé par le président du conseil départemental. Il est en outre précisé qu'un recensement annuel des situations examinées et des suites données est transmis à l'ODPE.

10. Rapport d'évaluation des enfants confiés à l'ASE

L'article 28 de la loi du 14 mars 2016 a précisé que la transmission à l'autorité judiciaire du rapport de situation prévu à l'article L. 223-5 du CASF doit être effectuée chaque année, ou tous les six mois pour les enfants de moins de deux ans. Le même article a prévu un référentiel national approuvé par décret en Conseil d'État fixant le contenu et les modalités d'élaboration de ce rapport. Le décret en Conseil d'État n° 2016-1557 du 17 novembre 2016² a ainsi créé une section 3 au sein du chapitre III du titre II du livre II du CASF comprenant les articles R. 223-18 à R. 223-21.

¹ Décret n° 2016-1639 du 30 novembre 2016 relatif à la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle d'examen de la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance prévue à l'article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles.

² Décret n° 2016-1557 du 17 novembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu et les modalités d'élaboration du rapport de situation prévu à l'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles.

11. Délai de placement donnant lieu à l'examen de modalités alternatives

L'article 29 de la loi du 14 mars a introduit un article L. 227-2-1 au sein du CASF, aux termes duquel, lorsque la durée du placement d'un enfant excède un seuil fixé par décret, le service de l'ASE examine l'opportunité de mettre en œuvre d'autres mesures « *susceptibles de garantir la stabilité des conditions de vie de l'enfant afin de lui permettre de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective, éducative et géographique dans un lieu de vie adapté à ses besoins* ». Le décret en Conseil d'État n° 2016-1638 du 30 novembre 2016¹ a fixé ce délai à deux ans et à un an pour les enfants âgés de moins de deux ans à la date à laquelle ils ont été confiés au service de l'ASE.

12. Modalités d'évaluation des MNA

La loi du 14 mars 2016 a prévu un certain nombre de dispositions relatives aux mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Ces mesures s'inscrivent dans le cadre plus large d'une volonté des pouvoirs publics d'organiser leur réponse face à l'afflux de mineurs non-accompagnés (MNA), auparavant désignés comme « mineurs isolés étrangers » (MIE).

L'article 48 de cette loi a conféré une base législative au mécanisme de répartition géographique des MNA, qui avait dans un premier temps été prévu par une circulaire du 31 mai 2013 partiellement annulée par le Conseil d'État dans sa décision n° 37415 du 30 janvier 2015. L'article L. 221-2-2 du CASF prévoit ainsi la transmission au ministre de la justice des informations dont le président du conseil départemental dispose sur le nombre de mineurs privés de la protection de leur famille dans son département afin que le ministre de la justice puisse fixer des objectifs de répartition proportionnée des accueils. Les modalités d'application de cet article, et notamment les conditions d'évaluation de la situation de ces mineurs, devaient être fixées par décret.

Le décret n° 2016-840 du 24 juin 2016² a ajouté une section 4 au sein du chapitre I^{er} du titre II du livre II du CASF.

L'article R. 221-11 du CASF prévoit que, lorsqu'une personne se présente comme mineure et privée de la protection de sa famille, le président du conseil départemental doit organiser un accueil provisoire d'une durée de cinq jours et en aviser le Procureur de la République, comme il est tenu de le faire pour tout enfant admis dans le service de l'aide sociale à l'enfance en cas d'impossibilité de recueillir l'accord de ses représentants légaux (art. L. 223-2 du CASF).

¹ Décret n° 2016-1638 du 30 novembre 2016 relatif au délai de placement prévu à l'article L. 227-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

² Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés, temporairement ou définitivement, de la protection de leur famille.

Au cours de cet accueil provisoire, le président du conseil départemental doit procéder « *aux investigations nécessaires* » en vue d'évaluer la situation de la personne « *au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement* ».

Il est précisé que cette évaluation, qui peut être réalisée par les services du conseil départemental ou, par délégation, par une structure associative, s'appuie « *essentiellement* » sur des entretiens conduits par des professionnels disposant d'une formation ou d'une expérience définies par arrêté, le concours du préfet de département pour vérifier l'authenticité des documents d'identité détenus par la personne et le concours de l'autorité judiciaire lorsque des examens radiologiques osseux apparaissent nécessaires à la détermination de son âge.

L'article R. 221-11 prévoit un référentiel national, qui a été fixé par un arrêté interministériel du 17 novembre 2016. Ce référentiel reprend largement le contenu de la circulaire du 31 mai 2013, auquel il confère une valeur réglementaire.

Cet arrêté précise que l'évaluation doit être « *une démarche empreinte de neutralité bienveillante* ». L'évaluateur doit analyser la cohérence des éléments recueillis au cours d'un ou de plusieurs entretiens, si nécessaire en demandant le concours de professionnels d'autres spécialités. Ces éléments constituent un faisceau d'indices permettant d'apprécier la réalité de l'âge et de la situation d'isolement allégués (article 2). Il est par ailleurs précisé que le président du conseil départemental veille à ce que les évaluateurs disposent de la formation ou de l'expérience nécessaires et veille au caractère pluridisciplinaire de l'évaluation (article 4).

Éléments de l'évaluation

L'article 6 de l'arrêté du 17 novembre 2016 liste six points que l'entretien d'évaluation doit, *a minima*, aborder :

- état civil ;
- composition familiale et présence éventuelle de certains membres en France ;
- présentation des conditions de vie dans le pays d'origine et notamment sur le déroulement de la scolarité ;
- exposé des motifs de départ du pays d'origine et présentation du parcours migratoire ;
- conditions de vie depuis l'arrivée en France et d'orientation vers le lieu de l'évaluation ;
- projet de la personne, notamment en termes de scolarisation et de demande d'asile.

Au terme de l'entretien, ou des entretiens, l'évaluateur rédige un rapport d'évaluation et rend un avis motivé quant à la minorité et à l'isolement de l'évalué en indiquant le cas échéant les doutes qui subsistent. Ce rapport et cet avis sont transmis au président du conseil départemental (article 7).

Sur la base de cet avis motivé et du rapport d'évaluation, le président du conseil départemental apprécie la nécessité d'une saisine des services de l'État chargés de la lutte contre la fraude documentaire ou d'une saisine de l'autorité judiciaire, soit aux fins d'assistance éducative soit afin de solliciter la réalisation d'exams radiologiques (article 8).

Lorsque la situation de la personne évaluée « *ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire* », c'est-à-dire notamment dans les cas où sa minorité ou son isolement ne sont pas établis, une décision de refus de prise en charge doit lui être notifiée.

L'article R. 221-12, également créé par le décret du 24 juin 2016, précise que le comité de gestion du Fonds national de la protection de l'enfance définit les modalités de remboursement des dépenses relatives à la phase de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation organisée par les départements.

Article non applicable

L'article 24 de la loi du 14 mars a prévu, à l'article 375-7 du code civil, un décret précisant les modalités d'organisation de la présence d'un tiers lors de l'exercice du droit de visite du ou des parents d'un enfant confié à une personne ou à un établissement. Cette disposition était notamment apparue nécessaire suite à l'agression d'un éducateur survenue lors d'une telle visite.

Ce décret n'est pas paru.

G. LOI N° 2016-1088 DU 8 AOÛT 2016 RELATIVE AU TRAVAIL, À LA MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL ET À LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS

Le Gouvernement a poursuivi au cours du premier semestre 2017, et ce jusque dans les derniers jours de la mandature, la mise en application de la loi du 8 août 2016 dont les 123 articles ont notamment cherché à faire prévaloir une nouvelle méthode d'élaboration de la norme en droit du travail qui fait primer l'accord d'entreprise sur toute autre source conventionnelle, à offrir aux actifs de nouveaux outils de sécurisation des parcours professionnels et de formation et à adapter le droit du travail aux nouvelles formes d'emploi.

En préambule, il est regrettable de constater que le Gouvernement ait renoncé à mettre en œuvre l'article 1^{er} de la loi, qui a prévu la création d'une **commission d'experts** chargée de proposer une **refondation du code**

du travail. Ses membres n'ont jamais été nommés, et c'est finalement France Stratégie qui a remis au Premier ministre en avril 2017 un rapport de préfiguration de cette commission qui se limite à proposer différentes hypothèses portant sur le calendrier de ses travaux et sur leur périmètre. Alors que cette structure est censée achever sa mission d'ici août 2018, il est aujourd'hui peu probable qu'elle puisse être mise en place avant l'été.

- La mise en œuvre progressive des expérimentations prévues par la loi

Depuis le mois de janvier 2017, plusieurs des expérimentations prévues par la loi ont pu débuter à la suite de la publication de leur cahier des charges ou de mesures réglementaires précisant leur périmètre. C'est le cas, en matière de formation, de celles prévues aux **articles 74, 76 et 77**.

La première autorise, jusqu'au 31 décembre 2017, la conclusion avec des demandeurs d'emploi ou des travailleurs handicapés de **contrats de professionnalisation** ne conduisant pas à l'acquisition d'une qualification enregistrée au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), reconnue par une classification de branche ou ouvrant droit à un CQP. Un arrêté du 8 mars 2017¹ en a défini le cahier des charges et a précisé les types d'actions de formation qui pourront être suivies dans le cadre de ce contrat de travail, leurs conditions de financement ainsi que les modalités d'évaluation de l'expérimentation par l'État.

La seconde confie à deux régions volontaires jusqu'au 31 décembre 2019 la gestion de **l'affectation des fonds non affectés de la fraction « quota » de la taxe d'apprentissage**, qui relève jusqu'à présent des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (Octa). Après qu'un décret du 30 décembre 2016² a désigné les régions Bretagne et Hauts-de-France comme participantes à l'expérimentation, un arrêté du 17 janvier 2017³ en a fixé le cahier des charges. Il définit les objectifs poursuivis, notamment la recherche d'une meilleure adéquation des financements avec les besoins de formation régionaux et d'un développement de l'apprentissage plus rapide dans les territoires concernés. Il rappelle toutefois qu'avant toute décision d'affectation de ces fonds libres par le président du conseil régional, la concertation au sein du bureau du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop) actuellement prévue par la loi reste obligatoire.

¹ Arrêté du 8 mars 2017 fixant le cahier des charges relatif à l'expérimentation mentionnée à l'article 74 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ; NOR : ETSD1707597A.

² Décret n° 2016-1998 du 30 décembre 2016 fixant la liste des collectivités territoriales autorisées à participer aux expérimentations prévues aux articles 76 et 77 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

³ Arrêté du 17 janvier 2017 fixant le cahier des charges relatif à l'expérimentation mentionnée à l'article 76 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ; NOR : ETSD1636814A.

Enfin, pour déterminer l'opportunité de la généralisation de cette expérimentation à son terme, une évaluation nationale reposant sur les bilans réalisés par chacun des deux conseils régionaux concernés devra être réalisée.

Enfin, la troisième expérimentation porte, dans les régions volontaires, la **limite d'âge d'entrée en apprentissage à 30 ans**, contre 25 ans en l'état actuel du droit. Désignés par le décret du 30 décembre 2016 précité, lui-même complété par un décret du 20 mars 2017¹, neuf conseils régionaux y participent. Un second arrêté du 17 janvier 2017² détermine le cahier des charges, qui précise notamment que les règles de rémunération de droit commun des apprentis s'appliquent aux bénéficiaires de cette expérimentation, tout comme la durée des contrats ou les aides financières offertes aux entreprises. Son évaluation devra notamment s'attacher à établir si une substitution au profit de ce nouveau public a eu lieu au détriment d'apprentis plus jeunes ou si elle a permis d'augmenter le nombre global d'apprentis dans les régions concernées.

Le flou de l'expérimentation prévue à l'article 83 de la loi « Travail »

Inséré à l'initiative de notre collègue députée Monique Orphé, en dépit de l'opposition du Sénat, l'article 83 de la loi prévoit la mise en place à titre expérimental à La Réunion, entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2018, d'un « *dispositif de contractualisation* » avec des personnes sans qualification afin de leur permettre « *d'exercer pleinement leurs droits* » et d'accéder à un premier niveau de qualification professionnelle. Les rapporteurs de votre commission n'avaient à l'époque pu obtenir aucune précision du Gouvernement sur le champ précis de cette expérimentation ou les mécanismes qu'elle mobiliserait, et ce d'autant plus qu'elle n'avait fait l'objet d'aucune étude d'impact. Le Sénat l'avait donc supprimée à l'initiative de notre collègue Didier Robert, par ailleurs président du conseil régional de La Réunion, qui avait souligné que cette collectivité, pourtant compétente en matière de formation professionnelle, n'avait pas été associée à cette initiative.

Au final, il semblerait que cette expérimentation ait été engagée en avril 2017 et consisterait à faire bénéficier à 200 personnes d'un appui renforcé de la part des opérateurs chargés de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP), soit Pôle emploi, les missions locales, Cap Emploi, les Fongecif et l'Apec. Un protocole d'expérimentation devait être élaboré par l'État, mais n'a pas, selon les informations dont dispose votre commission, été rendu public. Il faut souligner que le CEP est un dispositif de droit commun, dont peut bénéficier toute personne afin de favoriser la sécurisation de son parcours professionnel. Si cette expérimentation se limite à assurer l'application d'un outil déjà existant, son intérêt s'avérerait très limité : il conviendra donc d'assurer à son terme son évaluation rigoureuse.

¹ Décret n° 2017-355 du 20 mars 2017 complétant la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation prévue à l'article 77 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

² Arrêté du 17 janvier 2017 fixant le cahier des charges relatif à l'expérimentation mentionnée à l'article 77 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ; NOR : ETSD1636816A.

Une dernière expérimentation portait sur l'assouplissement des conditions de recours au **contrat de travail intermittent**, destiné à pourvoir des emplois qui, par nature, comportent une alternance de périodes travaillées et de périodes non travaillées. Alors que l'article L. 3123-33 du code du travail conditionne le recours à ce type de contrat à la conclusion préalable d'un accord d'entreprise ou, à défaut, d'un accord de branche étendu, l'**article 87** de la loi autorise, dans des branches où le travail saisonnier est particulièrement développé et qui auront été désignées par arrêté, la signature de tels contrats en l'absence d'accord collectif, sous réserve d'une information des institutions représentatives du personnel. Un arrêté du 6 avril 2017¹ a désigné la branche des remontées mécaniques et des domaines skiables comme étant la seule à prendre part à cette expérimentation, qui doit s'achever le 31 décembre 2019.

- Un recours aux ordonnances limité

La loi du 8 août 2016 a habilité le Gouvernement à agir par **ordonnance** dans quatre domaines spécifiques. Dans un premier temps, le **compte personnel d'activité en faveur des agents publics (article 44)** et des agents des **chambres de commerce**, des **chambres d'agriculture** et des **chambres de métiers et de l'artisanat (article 45)** a été institué par deux ordonnances du 19 janvier 2017², soit dans un délai plus court que les neuf mois de la durée d'habilitation.

L'article 86 traitait de la situation de l'**emploi saisonnier**, et en particulier de la question de la reconduction automatique des contrats de travail à caractère saisonnier d'une saison à l'autre. Son paragraphe VI, après avoir invité les branches dans lesquelles l'emploi saisonnier est particulièrement développé à négocier sur cette question, habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnance « *toute mesure relevant du domaine de la loi de nature à lutter contre le caractère précaire de l'emploi saisonnier* ». Plus précisément, le champ de l'habilitation est circonscrit par deux conditions supplémentaires : d'une part, l'ordonnance ne s'applique qu'à défaut d'accord de branche ou d'entreprise, d'autre part elle ne porte que sur la reconduction du contrat de travail saisonnier et la prise en compte de l'ancienneté du salarié.

L'ordonnance du 27 avril 2017³ a modifié le code du travail pour prévoir qu'à défaut de stipulations conventionnelles et dans les branches désignées par arrêté du ministre du travail, les contrats à caractère saisonnier

¹ Arrêté du 6 avril 2017 relatif à la mise en œuvre de l'expérimentation sur le recours au contrat de travail intermittent ; NOR : ETST1710242A.

² Ordonnances du 19 janvier 2017 n°s 2017-43 mettant en œuvre le compte personnel d'activité pour différentes catégories d'agents des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers et de l'artisanat et 2017-53 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

³ Ordonnance n° 2017-647 du 27 avril 2017 relative à la prise en compte de l'ancienneté dans les contrats de travail à caractère saisonnier et à leur reconduction.

sont considérés comme successifs même en cas d'interruption temporaire de l'activité dans l'entreprise concernée. Elle a également reconnu un droit à la reconduction de leur contrat de travail pour les salariés saisonniers dès lors que deux conditions cumulatives sont remplies : une ancienneté d'au moins deux saisons sur deux années consécutives ainsi que l'existence dans l'entreprise d'un poste compatible avec leurs qualifications. Un arrêté du 5 mai 2017¹ a listé les dix-sept branches concernées, dont les deux principales sont les transports routiers (plus de 660 000 salariés) et les hôtels, cafés, restaurants (HCR), qui comptent environ 600 000 salariés.

Il reste encore une habilitation dont le délai est court et qui ne s'est pas encore traduite par une ordonnance : celle prévue à l'**article 120** concernant l'adaptation des dispositions du code du travail et d'autres textes législatifs en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle métropolitains à **Mayotte** et l'abrogation du code du travail applicable à Mayotte. Ce même article prévoit en effet que le code du travail sera applicable à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2018. Le Gouvernement dispose donc encore, en vertu de cette habilitation, de cinq mois pour mener à bien ce chantier par ordonnance.

- Une publication plus tardive des mesures d'application des dispositions annexes de la loi

Le Gouvernement s'était fixé comme priorité, au dernier trimestre 2016, de prendre les mesures d'application des articles les plus emblématiques de la loi ou de ceux devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017 (article 8 réformant l'architecture du droit de la durée du travail et des congés ; article 39 instituant le compte personnel d'activité, etc.). Les deux premiers trimestres 2017, jusqu'à la veille de la démission du Gouvernement le 10 mai 2017 à la suite de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle, ont donc été consacrés à la mise en application, encore incomplète, des dispositions de la loi plus techniques et n'ayant pas fait l'objet d'une forte attention médiatique.

Les décrets publiés depuis 18 novembre 2016 n'ont pas épuisé toutes les mesures réglementaires prévues à l'**article 9**. En effet, un décret doit toujours préciser les conditions dans lesquelles sont prises en charge les dépenses relatives au maintien du salaire et au remboursement des frais de déplacement lorsqu'un salarié bénéficie d'un congé de participation aux instances d'emploi et de formation professionnelle ou à un jury d'examen.

Le Gouvernement vient de prendre le décret relatif à la mise en œuvre de l'**article 16**, qui prévoit que les conventions et accords de branche, de groupe, interentreprises, d'entreprise et d'établissement conclus après le 1^{er} septembre 2017 seront disponibles en ligne sur un **site public**².

¹ Arrêté du 5 mai 2017 listant les branches où l'emploi saisonnier est particulièrement développé ; NOR : ETST1713866A.

² Décret n° 2017-752 du 3 mai 2017 relatif à la publicité des accords collectifs.

Il a également pris récemment les mesures réglementaires prévues à l'**article 60**, visant à instaurer une **responsabilité sociale des plateformes électroniques** à l'égard des personnes qui y collaborent¹. En l'espèce, cette responsabilité est engagée dès lors qu'une personne réalise un chiffre d'affaires sur une plateforme supérieur à 13 % du plafond annuel de la sécurité sociale (soit 5 100 euros environ en 2017).

En matière de formation, les modalités d'amélioration du partage d'information entre les organismes de formation, les financeurs et le service public de l'emploi prévues par ce même article ont été précisées par un décret du 4 mai 2017², afin notamment d'améliorer le suivi du parcours professionnels des bénéficiaires d'une action de formation et de mieux identifier les interruptions et les sorties de formation. Les conditions d'exécution d'un **contrat d'apprentissage dans le secteur public** non industriel et commercial, inscrites dans le code du travail par l'**article 73** de la loi, ont été quant à elles détaillées par un décret du 16 février 2017³ s'agissant notamment des possibilités pour un apprenti accueilli par un organisme public de compléter sa formation dans une entreprise ou de sa rémunération. Par ailleurs, il convient de noter qu'un décret du 6 mai 2017⁴ a institué, en lieu et place du droit individuel à la formation, un **compte personnel de formation pour tous les agents publics**. Quant au décret prévu à l'**article 33** pour créer des **formations communes** aux salariés et aux employeurs en vue d'améliorer le dialogue social dans les entreprises, il a été publié le 2 mai dernier⁵.

Toutes les dispositions relevant du champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage n'ont toutefois pas encore été mises en œuvre. Ainsi, l'article 41 de la loi a réformé, avec une entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2018, les obligations de financement de la formation professionnelle pesant sur les travailleurs indépendants et les artisans. Les mesures d'application qu'il requiert, et qui visent notamment à préciser le taux de certaines contributions, restent encore à prendre. Par ailleurs, l'arrêté relatif à la **publication des taux d'insertion professionnelle** à la suite d'un apprentissage n'a toujours pas été pris (**article 81**).

¹ Décret n° 2017-774 du 4 mai 2017 relatif à la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique.

² Décret n°2017-772 du 4 mai 2017 relatif à l'organisation de l'échange de données dématérialisées relatives à la formation professionnelle entre les organismes financeurs de la formation professionnelle, les institutions et organismes chargés du conseil en évolution professionnelle et le compte personnel de formation.

³ Décret n° 2017-199 du 16 février 2017 relatif à l'exécution du contrat d'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial.

⁴ Décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

⁵ Décret n° 2017-714 du 2 mai 2017 relatif aux formations visant à améliorer les pratiques du dialogue social communes aux salariés, aux employeurs, à leurs représentants, aux magistrats judiciaires ou administratifs et aux agents de la fonction publique.

Rompant avec les principes généraux du droit de la représentation des salariés en entreprise, l'**article 64** de la loi a prévu la création, sous conditions, d'**instances de dialogue social dans les réseaux de franchise**, malgré l'absence de tout lien de subordination entre le franchiseur et les salariés des franchisés. Seuls sont concernés les réseaux de franchise d'au moins 300 salariés dont le contrat de franchise contient des clauses ayant un effet sur l'organisation du travail et les conditions de travail. Un décret du 4 mai 2017¹ a déterminé leurs conditions de mise en place, leurs règles de fonctionnement en l'absence d'accord collectif ainsi que le régime contentieux qui leur est applicable.

Si le Gouvernement a pris un décret le 27 décembre dernier pour mettre en œuvre la réforme de la **médecine du travail**, ainsi qu'un décret le 10 mai dernier pour préciser la procédure de contestation d'une décision du médecin du travail², plusieurs arrêtés restent en attente de publication, s'agissant notamment de l'établissement d'un **modèle d'attestation** délivré à la suite d'une visite d'information et de prévention et du **modèle du rapport annuel d'activité** du médecin du travail (**article 102**). En outre, les mesures réglementaires relatives au suivi médical des personnels assurant la sécurité du **réseau ferré national** n'ont toujours pas été prises (**article 103**).

Le décret relatif au **repérage obligatoire de l'amiante avant travaux**, applicable à tout bien quel que soit sa nature (immeuble, équipement, matériel notamment), prévu à l'article 113, a enfin été publié le 9 mai 2017³, répondant ainsi à l'une des principales recommandations du comité de suivi sur l'amiante mis en place en 2014 par notre commission. Ce décret renvoie aux ministères concernés le soin de prendre des arrêtés avant le 1^{er} octobre 2018 pour préciser les modalités techniques du repérage et les méthodes d'analyse des matériaux susceptibles de contenir de l'amiante.

Prévu à l'**article 116**, le décret attribuant à des **agents de contrôle** relevant du ministre de la **défense** les missions exercées par les agents de contrôle de l'inspection du travail a été publié le 1^{er} mars 2017⁴.

Prévu à l'**article 117**, le décret n° 2017-541 du 12 avril 2017 portant code de déontologie du service public de l'inspection du travail précise le cadre général d'exercice des missions de celui-ci.

¹ Décret n° 2017-773 du 4 mai 2017 relatif à l'instance de dialogue social mise en place dans les réseaux d'exploitants d'au moins trois cents salariés en France liés par un contrat de franchise.

² Décret n° 2017-1008 du 10 mai 2017 portant diverses dispositions procédurales relatives aux juridictions du travail, article 6.

³ Décret n° 2017-899 du 9 mai 2017 relatif au repérage de l'amiante avant certaines opérations.

⁴ Décret n° 2017-272 du 1^{er} mars 2017 relatif à l'exercice des attributions des agents de contrôle de l'inspection du travail par des agents de contrôle assimilés relevant du ministre de la défense.

- La lutte contre la concurrence sociale déloyale : une mise en œuvre tardive

Bien que le Gouvernement précédent ait érigé la lutte contre la fraude au détachement de travailleurs comme une priorité nationale, les mesures réglementaires d'application n'ont été prises que récemment. En effet, le décret publié le 5 mai 2017¹ a précisé les règles relatives prévues à l'**article 105** et qui portent sur :

- l'obligation pour le maître d'ouvrage, ou le donneur d'ordre, de transmettre, par voie électronique, la déclaration de détachement des travailleurs et les modalités de l'obligation de vigilance sur l'ensemble de la chaîne de sous-traitance ;

- l'affichage obligatoire sur les chantiers du bâtiment ou du génie civil de la réglementation applicable aux travailleurs détachés ;

- la définition par voie réglementaire d'un document équivalent au bulletin de salaire, dont l'absence de délivrance est constitutive d'une infraction de dissimulation d'emploi salarié ;

- l'obligation de déclarer auprès de l'inspection du travail les accidents de travail dont sont victimes les travailleurs détachés ;

- l'obligation pour une entreprise utilisatrice établie à l'étranger d'informer l'entreprise de travail temporaire également située à l'étranger du détachement en France d'un ou plusieurs salariés de cette dernière.

Il convient toutefois de rappeler que ces dispositions n'entreront en vigueur que le 1^{er} juillet 2017 (voire le 1^{er} janvier 2018 s'agissant de la dématérialisation de la déclaration subsidiaire du détachement par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre).

Ce même décret a précisé les modalités de la suspension d'activité d'un prestataire étranger en cas d'absence de présentation de la déclaration préalable de détachement dans un délai de deux jours, prévue à l'article 107. Il revient au **Préfet**, en tant qu'autorité administrative compétente, de prendre cette décision à la suite d'un rapport motivé d'un agent de l'inspection du travail.

Enfin, un décret du 3 mai 2017² a fixé à 40 euros le montant de la **contribution** dont doit s'acquitter tout employeur qui détache des travailleurs en France, afin de financer le fonctionnement du téléservice SIPSI (système d'information sur les prestations de service internationales), qui assure la gestion des déclarations préalables de détachement (**article 106**).

¹ Décret n° 2017-825 du 5 mai 2017 relatif au renforcement des règles visant à lutter contre les prestations de services internationales illégales.

² Décret n° 2017-751 du 3 mai 2017 relatif à la contribution destinée à compenser les coûts de mise en place du système dématérialisé de déclaration et de contrôle des détachements de travailleurs.

- Des demandes de rapport restées lettre morte

Alors que la loi « Travail » prévoyait la remise au Parlement de plusieurs rapports, votre commission constate que la totalité de ces demandes n'ont pas reçu de suite favorable pour l'instant.

Plusieurs dates butoirs ont d'ores et déjà été dépassées par le Gouvernement. Il en va ainsi :

- du rapport sur les moyens de réformer la **notion de jours** (ouvrés, ouvrables, calendaires) dans la législation du travail et de la sécurité sociale, issu d'un amendement sénatorial, et qui devait être remis avant le 9 mai 2017 (**article 13**) ;

- du rapport sur les voies et moyens de valoriser le **dialogue social**, pourtant défendu par le Gouvernement à la suite d'une préconisation du Conseil économique, social et environnemental et qui aurait dû être communiqué au Parlement avant le 31 décembre 2016 (**article 15**) ;

- du rapport relatif à l'intégration au compte personnel de formation des activités de **bénévolat associatif** des sauveteurs en mer embarqués et des nageurs sauveteurs, qui aurait dû être remis au Parlement avant le 8 février 2017 (**article 39**) ;

- du rapport sur le bilan des **emplois d'avenir**, qui devait également être remis au Parlement avant le 9 février 2017 (**article 51**) ;

- du rapport sur l'adaptation juridique des notions de lieu, de charge et de temps de travail liée à l'utilisation des **outils numériques**, prévu initialement avant le 1^{er} décembre 2016 (**article 57**).

Votre commission rappelle qu'un très grand nombre d'autres rapports au Parlement sont attendus dans les mois voire les années à venir, à l'instar :

- du rapport sur la mise en ligne des accords et conventions sur une **base de données nationale**, qui doit être remis au Parlement avant le 30 septembre 2018 (**article 16**) ;

- du rapport sur la **base de données économiques et sociales**, qui doit être produit avant le 9 août 2017 (**article 20**) ;

- du rapport sur le bilan des **nouvelles règles de validité des accords d'entreprise**, issu d'un amendement du Gouvernement, qui devrait être remis au Parlement avant le 31 décembre 2018 (**article 21**) ;

- du rapport sur les **discriminations syndicales**, suggéré par le Gouvernement, qui doit être communiqué au Parlement avant le 9 août 2017 (**article 30**) ;

- du rapport sur l'éventuelle généralisation de l'expérimentation de l'éligibilité au compte d'engagement citoyen des **sapeurs-pompiers volontaires**, qui doit être remis au plus tard six mois avant ladite généralisation (**article 39**) ;

- du rapport sur les dérogations aux règles de répartition des fonds non affectés par les entreprises de la **fraction « quota » de la taxe d'apprentissage** et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage, qui doit être remis avant le 1^{er} juillet 2020 (article 76) ;

- du rapport sur la généralisation de la possibilité pour les personnes âgées de **moins de trente ans** de conclure un **contrat d'apprentissage** (**article 77**), qui devrait être élaboré pendant le premier semestre 2020 ;

- du rapport sur les négociations avec les partenaires sociaux relatives au **contrat de travail saisonnier**, attendu avant le 31 décembre 2017 (**article 86**) ;

- du rapport sur les moyens de renforcer l'attractivité de la carrière de **médecin du travail**, qui doit être remis au Parlement avant le 9 août 2017 (**article 104**).

H. LE VOLET SOCIAL DE LA LOI N° 2016-444 DU 13 AVRIL 2016 VISANT À RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL ET À ACCOMPAGNER LES PERSONNES PROSTITUÉES

La commission des affaires sociales assure le suivi du volet social de la loi du 13 avril 2016 dont l'examen au Sénat avait donné lieu à la constitution d'une commission spéciale. Seul ce volet appelait d'ailleurs des mesures d'application.

La loi est totalement applicable suite à la parution des trois mesures réglementaires attendues.

Un premier décret publié le 30 octobre 2016¹ pose les jalons du parcours de sortie de la prostitution des personnes prostituées et organise l'attribution de l'agrément aux associations dédiées à ces actions. La durée de l'agrément, fixée à trois ans, paraît suffisamment longue pour stabiliser les structures associatives dédiées. La demande d'agrément est réputée acceptée en cas de silence de l'autorité administrative de plus de quatre mois et le dossier de demande d'agrément est réputé complet en cas d'absence de réaction de l'autorité administrative de plus de deux mois. Le **parcours de sortie de la prostitution** s'articule autour de trois pôles : accès à un logement social, accompagnement médical, psychique et psychologique, enfin actions d'insertion sociale. Votre commission aurait souhaité qu'y figure

¹ Décret n° 2016-1467 du 28 octobre 2016 relatif au parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle et à l'agrément des associations participant à son élaboration et à sa mise en œuvre.

explicitement **l'accès facilité à la formation professionnelle, notamment linguistique**, que certaines associations continuent de juger trop difficile. La décision d'autoriser ou de renouveler le parcours de sortie de la prostitution permette la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour d'une durée minimale de six mois dans le cas des personnes étrangères. Votre commission observe par ailleurs que la **commission départementale de lutte contre la prostitution**, installée auprès du préfet de département et dont les avis doivent orienter sa décision, n'a l'obligation de se réunir **qu'une fois par an au minimum**, rythme qui peut paraître insuffisant.

Un décret publié le 5 mars 2017¹ complète le code de la santé publique et détaille les **actions de réduction des risques en direction des personnes prostituées** que peuvent mettre en œuvre les acteurs administratifs et associatifs. Ces actions visent tant à améliorer l'état de santé physique et psychique des personnes prostituées qu'à développer la connaissance des acteurs publics de ce public particulier afin de leur apporter des réponses plus adaptées, ce à quoi votre commission des affaires sociales se montrera particulièrement attentive.

Un troisième décret publié le 14 avril 2017² définit les contours de **l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (Afis)** à laquelle l'admission au parcours de sortie de la prostitution décidée par le préfet donne droit. Le montant de l'Afis est fixé à 330 euros pour une personne seule, augmentée de 102 euros par enfant à charge. Votre commission note que l'éligibilité à l'Afis est conditionnée au **caractère monoparental** de la composition familiale. Par ailleurs, l'organisme chargé du versement de l'Afis est la caisse de mutualité agricole, également chargé du **réexamen du bénéfice de l'aide et de son montant**. Votre commission aurait souhaité, compte tenu de la spécificité des publics concernés, que cette dernière mission soit plus explicitée.

Enfin, votre commission souhaite rappeler que le plus grand danger menaçant les personnes prostituées engagées dans un parcours de sortie est la tentation du retour, en raison du caractère lucratif de l'activité. Souvent âgées de moins de 25 ans, les personnes prostituées ne sont **pas éligibles au revenu de solidarité active (RSA)** et les seules ressources de l'Afis ne sauraient satisfaire les besoins d'une personne dont la reconversion appelle des changements de grande ampleur. Identifié comme le principal écueil des parcours de sortie, ce nonaccès aux minima sociaux devrait pouvoir nourrir la réflexion plus profonde engagée sur l'âge d'éligibilité aux revenus d'assistance.

¹ Décret n° 2017-281 du 2 mars 2017 approuvant le référentiel national de réduction des risques en direction des personnes prostituées et complétant le code de la santé publique.

² Décret n° 2017-542 du 13 avril 2017 relatif à l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS).

II. ANNÉES PARLEMENTAIRES ANTÉRIEURES

A. LOI N° 2009-879 DU 21 JUILLET 2009 PORTANT RÉFORME DE L'HÔPITAL ET RELATIVE AUX PATIENTS, À LA SANTÉ ET AUX TERRITOIRES

Plus de sept ans après la promulgation de la loi dite « HPST » du 21 juillet 2009, son article 63 a fait l'objet d'une mesure d'application. Celui-ci prévoit que le conseil national de l'ordre des infirmiers « *prépare un code de de déontologie, édicté sous forme d'un décret en Conseil d'État. Ce code énonce notamment les devoirs des infirmiers dans leurs rapports avec les patients, les autres membres de la profession et les autres professionnels de santé* ».

Cette disposition était restée inappliquée jusqu'à la parution du **décret n° 2016-1605 du 25 novembre 2016 portant code de déontologie des infirmiers**.

A l'occasion de son inscription au tableau de l'ordre, tout infirmier doit désormais s'engager sous serment et par écrit à respecter les principes ainsi définis aux articles R. 4312-1 à R. 4312-92 du code de la santé publique. Le droit antérieur prévoyait bien l'obligation pour les infirmiers de respecter un ensemble de règles dont la rédaction avait été maintenue inchangée depuis 1993 mais qui n'avaient pas pris la forme, plus aboutie et fédératrice, d'un code de déontologie.

Avec ce décret, le taux d'application de la loi HPST atteint 92 %.

B. LOI N° 2012-300 DU 5 MARS 2012 RELATIVE AUX RECHERCHES IMPLIQUANT LA PERSONNE HUMAINE

Votre commission a longtemps regretté que l'application de la loi relative aux recherches impliquant la personne humaine, dite loi « Jardé », ait été tenue en échec par l'absence de mesures réglementaires mettant en place la répartition aléatoire des protocoles et l'instance nationale représentative des comités de protection des personnes (CPP). La commission des affaires sociales était parvenue, après de longs débats et un important travail en commun avec la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, à mettre en place une réforme du régime de la recherche biomédicale qui reposait notamment sur une évolution de ces instances. Le retard pris dans l'édition des mesures réglementaires s'explique par l'adoption, dans l'intervalle, du règlement européen du 16 avril 2014 relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain, impliquant une adaptation de la législation nationale.

Plus de quatre ans après l'adoption de la loi du 5 mars 2012, l'année 2016 a enfin vu la parution de mesures d'application importantes. Le **décret en Conseil d'État n° 2016-1537 du 16 novembre 2016 relatif aux recherches impliquant la personne humaine** a en effet introduit dans le code de la santé publique quatre séries de dispositions relatives :

- aux **modalités de fonctionnement des CPP** et de la Commission nationale des recherches impliquant la personne humaine. Il est ainsi précisé que le secrétariat de la commission a pour mission, sous l'autorité du président, de procéder par **tirage au sort à la désignation du CPP compétent** pour se prononcer sur chaque demande d'avis ;

- aux recommandations de bonnes pratiques pour les recherches interventionnelles ne portant pas sur des médicaments et ne comportant que des contraintes et risques minimes et les recherches non interventionnelles ;

- à la décision de prise en charge par l'assurance maladie de médicaments ou produits faisant l'objet d'une recherche à finalité non commerciale et ayant reçu l'avis favorable d'un CPP ;

- et aux modalités de reversement et de pénalités en cas de non-reversement par le promoteur des sommes versées par l'assurance maladie, quand la recherche qui a bénéficié d'une prise en charge ne répond plus à la définition d'une recherche à finalité non commerciale.

Le décret précise les définitions applicables aux différentes catégories de recherche et les règles à respecter en matière de vigilance.

Un arrêté du 2 décembre 2016 est par ailleurs venu fixer la liste des recherches interventionnelles ne portant pas sur des médicaments et ne comportant que des risques et contraintes minimes¹.

Enfin, le **décret n° 2017-884 du 9 mai 2017 modifiant certaines dispositions réglementaires relatives aux recherches impliquant la personne humaine**, pris pour l'application de l'**ordonnance n° 2016-800 du 16 juin 2016 relative aux recherches impliquant la personne humaine**, précise le champ des recherches impliquant la personne humaine soumises à l'avis des CPP et, le cas échéant, à l'autorisation de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM). Il précise pour ce faire la notion de « *développement des connaissances biologiques ou médicales* » et simplifie le dossier de demande d'avis pour des recherches non interventionnelles.

¹ Arrêté du 2 décembre 2012 fixant la liste des recherches mentionnées au 2° de l'article L. 1121-1 du code de la santé publique.

C. LOI N° 2013-442 DU 30 MAI 2013 RELATIVE À LA BIOLOGIE MÉDICALE

La loi n° 2013-442 du 30 mai 2013 relative à la biologie médicale est désormais **totalemment applicable**. En effet, un arrêté du 15 décembre 2016¹ a précisé les dernières mesures d'application en attente, à savoir la détermination des **examens réputés urgents** et les conditions de réalisation et de rendu des résultats de ces examens.

L'arrêté prévoit que la liste des examens réputés urgents est établie par chaque laboratoire de biologie médicale, après avis de la commission médicale d'établissement ou de la conférence médicale lorsque le laboratoire relève d'un établissement de santé, et après avis de ses correspondants prescripteurs habituels lorsqu'il s'agit d'un laboratoire hors établissement de santé. Cette liste précise pour chaque examen le délai maximum de communication de ces résultats.

D. LOI N° 2013-453 DU 3 JUIN 2013 VISANT À GARANTIR LA QUALITÉ DE L'OFFRE ALIMENTAIRE EN OUTRE-MER

Votre commission a souligné durant trois ans l'inapplicabilité partielle de la loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer, faute de parution de l'arrêté prévu pour les denrées alimentaires propres à l'outre-mer et non distribuées en France hexagonale.

Cet arrêté a finalement paru au Journal officiel du 24 mai 2016². Il établit la liste des denrées alimentaires de consommation courante distribuées au consommateur final dans les collectivités d'outre-mer mais non distribuées par les mêmes enseignes en France hexagonale pour lesquelles la teneur en sucres ajoutés ne peut pas être supérieure à la teneur en sucres ajoutés la plus élevée constatée dans les denrées alimentaires assimilables de la même famille les plus distribuées en France hexagonale. L'arrêté précise que les sucres ajoutés concernés se limitent à l'adjonction de saccharose et de sirops de sucres.

Depuis la parution de ce texte, la loi est **totalemment applicable**.

¹ Arrêté du 15 décembre 2016 déterminant la liste des examens réputés urgents ainsi que les conditions de réalisation et de rendu des résultats de ces examens, publié au Journal officiel du 22 décembre 2016.

² Arrêté du 9 mai 2016 portant application de la loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer.

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

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 est **totalemment applicable** suite à la parution de trois mesures réglementaires au cours de l'année écoulée.

L'application de l'**article 14**, relatif à l'institution de **garanties collectives complémentaires**, a été précisée par un décret en Conseil d'État n°2017-162 du 9 février 2017 relatif au financement et à la gestion mutualisée des prestations mentionnées au IV de l'article L 912-1 du code de la sécurité sociale qui a précisé les modalités selon lesquelles une gestion mutualisée, pour toutes les entreprises d'une branche, peut être mise en œuvre dans le cadre d'un accord professionnel ou interprofessionnel.

En application de l'**article 47** de la loi, le décret en Conseil d'État n° 2016-960 du 12 juillet 2016 relatif à l'inscription des **médicaments biologiques similaires** sur la liste de référence des groupes biologiques similaires a précisé les conditions d'inscription des médicaments biologiques similaires sur la liste de référence des groupes biologiques similaires.

Enfin, le décret n° 2016-1863 du 23 décembre 2016 a précisé les conditions d'application de l'**article 82** de la loi qui a supprimé la possibilité pour les *non-salariés agricoles* d'opter entre la mutualité sociale agricole et des assureurs privés pour la **couverture des risques maladie et accidents du travail**. La totalité de la gestion de ces deux branches a été confiée au 1^{er} janvier 2014 à la mutualité sociale agricole. La loi a prévu que le préjudice susceptible de résulter du transfert à la MSA pour les groupements jusqu'alors chargés de la gestion de l'assurance maladie (GAMEX) et de l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles (AAEXA) des exploitants agricoles ferait l'objet d'une indemnité fixée par décret. Le montant de l'indemnité a été fixé à 5,764 millions d'euros par le décret du 23 décembre 2016.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel avait précisé dans sa décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 que le montant des réserves des groupements constituées pour le compte des branches et dont la gestion devait être transférée à la CCMSA serait également fixé par décret. Le décret susvisé a fixé le montant de ces réserves à 8,747 millions d'euros.

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

De la loi du 20 janvier 2014 seules deux mesures d'application n'avaient pas été prises au 31 mars 2016 et ne le sont toujours pas au 31 mars 2017.

Il s'agit tout d'abord d'un arrêté ministériel, prévu à l'article 48, qui doit approuver un règlement de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CnavPL) visant à harmoniser des règles de gestion entre les différentes sections la composant. Ce règlement est en cours d'élaboration, à la suite de la signature nécessaire d'une convention entre l'État et la CnavPL à l'été 2016, et sera approuvé par arrêté dans la foulée de son adoption par le conseil d'administration de la caisse.

La seconde disposition réglementaire concerne un arrêté ministériel, prévu à l'article 51, visant à approuver une convention entre les fédérations de régimes complémentaires d'une part et l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec) d'autre part. Cette convention doit régler les compensations financières entre ces régimes et l'Ircantec, à laquelle aux termes de l'article 51, les agents publics sont désormais obligatoirement affiliés. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, la convention n'a toujours pas été signée, les travaux se poursuivant entre les régimes concernés. Elle devrait toutefois l'être dans le courant de l'année 2017. Un décret, pris en application du III de l'article 51 de la loi du 20 janvier 2014 a également été pris le 1^{er} juillet 2016¹ afin de préciser les règles d'affiliation durant la période transitoire courant entre la publication de la loi et le 1^{er} janvier 2017.

Le taux d'application de cette loi demeure donc cette année encore à 97 % mais il convient de souligner que la quasi-totalité des mesures d'application les plus importantes de la loi avaient été prises dès la fin de l'année 2014.

Deux décrets ont par ailleurs été pris, le 1^{er} septembre 2016, pour la mise en œuvre de la liquidation unique des pensions de retraite de base des pensionnés affiliés à l'un des trois régimes alignés (Lura), prévue à l'article L. 173-1-2 du code de la sécurité sociale créé par l'article 43 de la loi du 20 janvier 2014.

Le premier décret² définit que le régime compétent pour liquider la pension dans le cadre de la Lura, sera le dernier régime d'affiliation de l'assuré, sauf exceptions liées notamment à l'existence de dispositifs propres à l'un ou l'autre régime. Le second décret³ précise les modalités de compensation financière entre les régimes alignés résultant de la mise en œuvre de la Lura et définit les informations figurant en annexe de leurs comptes.

¹ Décret n°2016-904 du 1^{er} juillet 2016 relatif à l'affiliation aux régimes de retraite complémentaire obligatoire et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

² Décret n° 2016-1188 du 1^{er} septembre 2016 relatif à la liquidation unique des pensions de retraite de base des pensionnés affiliés au régime général, au régime des salariés agricoles et aux régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales et au Fonds de solidarité vieillesse.

³ Décret n°2016-1189 du 1^{er} septembre 2016 relatif à la compensation financière entre régimes au titre de la liquidation unique des pensions de retraite de base.

Par ailleurs, un décret du 3 mai 2017¹ adapte les dispositions réglementaires relatives au calcul de la retraite de base et à la coordination entre régimes d'assurance vieillesse, lorsque la pension des assurés relevant ou ayant relevé de plusieurs régimes obligatoires de retraite alignés entre dans le champ de la liquidation unique des pensions de retraites.

Il est rappelé qu'aux termes de l'article 54 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 l'entrée en vigueur de ce dispositif a été retardée de six mois, passant du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2017.

On peut aussi signaler la parution toute récente de deux décrets² ouvrant la possibilité de mettre à disposition des assurés des documents sous forme dématérialisée dans le cadre de leur droit à l'information sur leur retraite.

Comme l'année dernière, votre commission déplore que **la plupart des rapports demandés par le Parlement au Gouvernement dans le cadre de la loi ne lui ait toujours pas été remis**. Sur les 10 rapports prévus, seuls 3 ont été transmis. D'après les informations obtenues par votre rapporteur, plusieurs rapports devraient toutefois parvenir au Parlement dans le courant du deuxième trimestre de l'année 2017. Il en est ainsi du rapport, prévu à l'article 45 de la loi du 20 janvier 2014, détaillant les conditions d'application des conventions internationales bilatérales existant en matière de retraite et évaluant les conséquences de leur mise en œuvre pour les Français ayant droit de systèmes étrangers dès lors qu'ils ne résident plus dans l'État concerné.

G. LOI N° 2014-201 DU 24 FÉVRIER 2014 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

La loi du 24 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé est **totale****ment applicable** depuis la parution le 8 juin 2016 d'un arrêté du 31 mai 2016 fixant la liste des informations à transmettre aux centres antipoison sur les substances contenues dans les **produits de tatouage**.

¹ Décret n° 2017-735 du 3 mai 2017 relatif à la mise en œuvre de la liquidation unique des pensions de retraite de base des pensionnés affiliés au régime général de sécurité sociale, au régime des salariés agricoles et au régime social des indépendants.

² Décrets n° 2017-881 du 9 mai 2017 et n° 2017-1004 du 10 mai 2017 relatifs aux modalités de mise en œuvre du droit des assurés à l'information sur leur retraite.

**H. LOI N° 2014-288 DU 5 MARS 2014 RELATIVE À LA FORMATION
PROFESSIONNELLE, À L'EMPLOI ET À LA DÉMOCRATIE SOCIALE**

Trois ans après son adoption par le Parlement, cette loi qui a profondément réformé le financement et le fonctionnement du système français de formation professionnelle, a achevé la décentralisation aux régions de la compétence en matière d'apprentissage et a modernisé la démocratie sociale, est **presque intégralement applicable**, puisque 97 % des mesures d'application ont été publiées.

Cette loi a également défini les **règles de représentativité des organisations patronales**, qui s'inspirent largement de celles applicables aux organisations syndicales de salariés.

L'article 29 de la loi prévoyant que la première mesure de l'audience des organisations patronales devait avoir lieu avant 2017, le Gouvernement a été amené à prendre deux décrets en 2016 pour préciser les règles applicables.

Le premier, en date du 20 octobre 2016¹, a notamment précisé les règles pour les groupements d'entreprises et les établissements qui adhèrent à une organisation patronale, celles applicables aux professions libérales, ou encore les missions du commissaire aux comptes lors du contrôle des déclarations de candidature à la représentativité des organisations patronales. Le second, publié une semaine plus tard², avait pour objet d'interdire à une organisation patronale adhérente à plusieurs organisations de niveau national et interprofessionnel d'affecter à l'une d'elle une part d'entreprises inférieure à 10 % du total des entreprises qu'elle représente. Les **résultats de l'audience des organisations patronales** ont été présentés le 26 avril 2017 aux partenaires sociaux réunis au sein du Haut Conseil du dialogue social (HCDS).

Toutefois, sur deux aspects techniques, le Gouvernement n'a pas été en mesure de mettre en œuvre la loi.

Il s'agit tout d'abord de la définition de la **méthode de calcul des coûts de formation des apprentis** par les centres de formation d'apprentis (CFA), qui doit être fixée par un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle pris sur proposition du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop) en application de l'article L. 6233-1 du code du travail dans sa rédaction issue de l'article 17 de la loi. Sur saisine de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et de la secrétaire d'État chargée de la

¹ Décret n° 2016-1419 du 20 octobre 2016 modifiant les dispositions relatives à la mise en œuvre de la réforme de la représentativité patronale.

² Décret n° 2016-1474 du 28 octobre 2016 relatif à la prise en compte, pour la mesure de la représentativité patronale, des organisations professionnelles d'employeurs adhérent à plusieurs organisations de niveau national et interprofessionnel.

formation professionnelle et de l'apprentissage, le Cnefop a formulé en décembre 2016 des recommandations appelant notamment à fixer ce coût par apprenti au plus près du coût réel supporté par le CFA, tout en prévoyant une période transitoire de deux ans. L'arrêté devant définir précisément cette nouvelle méthodologie n'est toutefois pas encore paru au Journal officiel.

Pour remédier à la **qualité inégale des formations** offertes par les organismes privés de formation préparant à l'obtention de certificats de qualification professionnelle (CQP) enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), l'article 34 de la loi avait prévu que les structures ayant créé ces titres et demandé leur enregistrement devaient garantir la transparence de l'information fournie au public, la qualité du processus de certification ainsi que l'homogénéité de la formation offerte par l'ensemble des acteurs d'un même réseau la délivrant. Ces engagements devaient reposer sur un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle, pris sur proposition de la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP). Ce cahier des charges n'a pas encore été défini à ce jour.

Enfin, votre commission ne peut que déplorer qu'**aucun des cinq rapports** que le Gouvernement s'était engagé à remettre au Parlement dans le cadre de cette loi (articles 1^{er}, VI ; 9 ; 12 ; 26 ; 27) ne lui ait été transmis en trois ans.

I. LOI N° 2014-1554 DU 22 DÉCEMBRE 2014 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2015

Au 31 mars 2017, 74 mesures, sur 80 attendues, avaient été prises pour l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, soit un **taux d'application de 92 %**. Deux mesures supplémentaires sont en outre intervenues dans le courant du mois d'avril 2017.

- Recettes

La quasi-totalité des textes prévus pour l'application de la troisième partie (recettes) est parue. Un arrêté du 9 mars 2016 a ainsi établi le montant à verser par la caisse de Mayotte à la branche vieillesse du régime général au titre du résultat excédentaire de l'année 2014 (article 32). Un arrêté du 30 juin 2016 a quant à lui fixé le seuil de compétence en matière de remises des pénalités et majorations de retard encourues par les ressortissants des régimes de protection sociale agricole (article 29).

- Assurance maladie

Plusieurs dispositions d'application en attente sur lesquelles votre commission avait attiré l'attention du Gouvernement l'an passé sont intervenues depuis lors.

C'est tout d'abord le cas de la mise en œuvre de l'**article 49**, introduit à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat puis modifié par un amendement du Gouvernement. Votre commission avait en effet souhaité prévoir une **procédure d'achat groupé pour les vaccins** utilisés par l'ensemble des structures publiques de vaccination. Après modification, l'article 49 confie à la Cnam le soin de procéder à l'acquisition des vaccins administrés en centres de vaccination, en lui permettant de négocier pour le compte de ces centres.

Le décret¹ pris pour l'application de cet article n'est intervenu qu'en mars 2017, plus de deux ans après la promulgation de la loi. Il précise que *« lorsqu'elle envisage de négocier pour leur compte les conditions d'acquisition des vaccins en application des articles L. 3111-11 et L. 3112-3 du code de la santé publique, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés invite au préalable les établissements ou organismes habilités et les collectivités territoriales exerçant des activités en matière de vaccination à lui communiquer les données relatives au volume et au prix des vaccins acquis au cours de la période passée ainsi qu'à leurs besoins prévisionnels et à lui faire part, le cas échéant, de leur souhait de bénéficier des prix négociés par son intermédiaire »*. Elle négocie alors *« le cas échéant ... avec les entreprises exploitant les vaccins en cause les conditions de leur acquisition, selon les règles prévues par le code des marchés publics »*. Votre commission souhaite que sur cette base, la Cnam prenne désormais l'initiative de procéder à ces achats groupés.

Plusieurs arrêtés sont intervenus pour l'application de l'**article 51**, qui prévoit une dotation complémentaire pour le financement de l'**amélioration de la qualité des soins** dans les établissements de médecine, chirurgie ou obstétrique, ainsi que la mise en place d'un contrat d'amélioration des pratiques signé avec l'agence régionale de santé pour les établissements jugés non conformes aux exigences de qualité. Un arrêté du 5 août 2016 a fixé les modalités de calcul du montant de cette dotation complémentaire plafonnée à 500 000 euros. Un arrêté du 10 février 2017 a fixé la liste des indicateurs obligatoires pour l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins. Celle-ci identifie les indicateurs retenus pour le calcul du montant de la dotation complémentaire et ceux dont les résultats doivent être mis à disposition du public sur le site internet d'information des usagers sur la qualité et la sécurité des prises en charge dans les établissements de santé, Scope Santé (www.scopesante.fr). Enfin, un arrêté du 27 avril 2017 fixe les référentiels au regard desquels s'apprécie le niveau de qualité et de sécurité des soins pour déterminer les établissements de santé justiciables d'un contrat d'amélioration des pratiques en établissements de santé.

¹ Décret n° 2017-336 du 14 mars 2017 fixant les modalités selon lesquelles la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés peut négocier les conditions d'acquisition des vaccins pour le compte de tiers.

Le décret en Conseil d'État prévu par l'**article 52** en vue de définir la notion d'**hôpital de proximité**, les missions de ces établissements et leur mode de financement a paru au Journal officiel du 24 mai 2016¹.

Restent encore en attente, pour l'application de la LFSS pour 2015 :

- un décret en Conseil d'État et un arrêté pour l'application de l'**article 53**, qui ouvre la possibilité d'une expérimentation d'une durée de trois ans permettant de faire financer par le fonds d'intervention régional (Fir) les prestations d'hébergement temporaire non médicalisé proposées par les hôpitaux ;

- un arrêté fixant la liste des descriptions génériques renforcées prévues par l'**article 60** ;

- un décret en Conseil d'État relatif aux conditions de substitution des médicaments dispensés par voie inhalée (**article 62**) ;

- un décret en Conseil d'État précisant les modalités d'application de l'**article 65** prévoyant une régulation de l'offre de taxis conventionnés avec l'assurance maladie pour le transport assis de patients.

Sur ce dernier point, en réponse à une observation du président Alain Milon, le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement avait effectué la réponse suivante : *« sur la régulation par l'assurance maladie des transports de patients par taxi, la période actuelle, vous le savez, n'est pas propice à une concertation approfondie avec la profession – d'autres sujets de discussion sont en cours actuellement. La concertation a été reportée, mais elle aura bien lieu. »*

J. LOI N° 2015-994 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE AU DIALOGUE SOCIAL ET À L'EMPLOI

Au cours de l'année 2016, le Gouvernement a poursuivi la mise en application de la loi du 17 août 2015, dont la quasi-totalité des décrets a été publiée.

L'une des mesures essentielles de cette loi, la création par son article 1^{er} de **commissions paritaires régionales interprofessionnelles** (CPRI) destinées à représenter les salariés et les employeurs des TPE, doit s'appliquer à compter du 1^{er} juillet 2017. Votre commission avait déploré l'an dernier que leurs modalités de mise en place et de fonctionnement ne fussent pas encore connues.

C'est finalement un décret du 27 avril 2017² qui est venu définir les règles de répartition des sièges parmi les représentants des salariés et des

¹ Décret en Conseil d'État n° 2016-658 du 20 mai 2016 relatif aux hôpitaux de proximité et à leur financement.

² Décret n° 2017-663 du 27 avril 2017 relatif aux modalités de mise en place et de fonctionnement des commissions paritaires régionales interprofessionnelles pour les salariés et les employeurs des entreprises de moins de onze salariés.

employeurs et de désignation des membres par leurs organisations respectives. S'agissant de l'activité des CPRI, en application de l'article L. 23-114-3 du code du travail issu de ce même article 1^{er}, un employeur devant maintenir le salaire d'un de ses salariés membre d'une CPRI au titre des heures de délégation dont celui-ci dispose et qui n'aurait pas été remboursé dans un délai de trois mois par l'organisation syndicale qui a désigné ce dernier, pourrait procéder à une retenue sur son salaire, dès lors qu'il l'en a informé au moins trente jours à l'avance. Un second décret du 9 mai 2017¹ a quant à lui défini la composition des CPRI de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon qui, au lieu de compter vingt membres², en compteront respectivement dix, quatorze et huit.

Le Gouvernement a, en outre, pris les dispositions réglementaires relatives à la **modernisation du dialogue social en entreprise** et à la **simplification du fonctionnement des institutions représentatives du personnel** (IRP). Un décret du 12 avril 2016³ est notamment venu préciser les conditions dans lesquelles le comité d'entreprise, le comité central d'entreprise, le comité de groupe et le comité de groupe européen, lorsqu'ils se réunissent en **visioconférence (article 17)**, peuvent procéder à un vote à bulletin secret, dès lors que la confidentialité des données transmises est garantie et que le vote a lieu de manière simultanée pour tous les participants. Il fait application de ces règles aux réunions communes à plusieurs IRP ainsi qu'à celles du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et de l'instance de coordination des CHSCT réalisées par visioconférence. Il fixe également, en l'absence d'accord, un délai de quinze jours au secrétaire du comité d'entreprise pour établir le procès-verbal de ses réunions et l'adresser à l'employeur, hors consultation obligatoire de cette IRP dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (dans ce cas précis, le délai est réduit à trois jours).

Le décret du 29 juin 2016⁴ a, quant à lui, tiré les conséquences de la clarification des **attributions du comité central d'entreprise et du comité d'établissement (article 15)** et des **règles de fonctionnement du CHSCT (article 17)** ainsi que de la **rationalisation des consultations obligatoires du comité d'entreprise (article 18)** et des **négociations annuelles obligatoires**, y compris en matière d'**égalité professionnelle** entre les femmes et les hommes (**article 19**). En l'absence d'accord, il prévoit que le CHSCT dispose d'un délai d'un mois, ou deux mois en cas d'intervention d'un expert, pour

¹ Décret n° 2017-900 du 9 mai 2017 relatif à la composition des commissions paritaires régionales interprofessionnelles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin et de la commission paritaire territoriale interprofessionnelle de Saint-Pierre-et-Miquelon.

² Dix représentants des salariés et dix représentants des employeurs.

³ Décret n° 2016-453 du 12 avril 2016 relatif à certaines modalités de déroulement des réunions des institutions représentatives du personnel.

⁴ Décret n° 2016-868 du 29 juin 2016 relatif aux modalités de consultation des institutions représentatives du personnel.

rendre ses avis. Alors même que ce sujet n'a pas été abordé lors des débats parlementaires, le décret autorise la prorogation du mandat des membres sortants d'un CHSCT au lendemain du renouvellement des élus au comité d'entreprise jusqu'à la désignation d'une nouvelle délégation du personnel au CHSCT, dans la limite de six mois. En particulier, lorsque l'employeur doit consulter à la fois le comité central d'entreprise (CCE) et un ou plusieurs comités d'établissement, ce décret fixe les délais de consultation accordés à la première institution. En l'espèce, sauf accord entre l'employeur et le CCE, ces délais sont ceux de droit commun applicables au comité d'entreprise, et qui varient entre un et quatre mois selon la thématique abordée.

Dans les **entreprises dépourvues de délégué syndical**, l'**article 21** de la loi avait donné la priorité aux élus du personnel mandatés par une organisation syndicale représentative pour **conclure un accord collectif**, à condition toutefois que cet accord soit ensuite approuvé par les salariés¹. Le décret du 20 décembre 2016² est venu fixer les règles de cette **consultation**, en précisant notamment qu'elle devait avoir lieu dans un délai de deux mois après la conclusion de l'accord.

A l'**article 23**, en raison de l'absence d'accord entre organisations patronales avant la date-butoir du 15 novembre 2015 pour modifier les règles de répartition des crédits et de gouvernance du **fonds paritaire de financement des partenaires sociaux** les concernant, le Gouvernement disposait d'une habilitation à légiférer par ordonnance sur ce sujet avant le 18 août 2016. Cette habilitation n'a toutefois pas été utilisée et est devenue caduque du fait des dispositions de l'article 35 de la **loi « Travail »**³ qui a notamment pris en compte le nombre de salariés des entreprises adhérentes à une organisation patronale représentative pour modifier les règles d'affectation des crédits du fonds paritaire précité à ces organisations.

L'**article 24** prévoyait un aménagement spécifique des règles de **représentativité syndicale** de droit commun au profit des **agents de direction des organismes de protection sociale** comme la mutualité sociale agricole (MSA) et le régime social des indépendants (RSI), qui ne peuvent pas voter aux élections des représentants du personnel en raison de leur fonction hiérarchique, et ne disposent donc pas de représentants pour négocier la convention collective spéciale qui leur est applicable. Face à cette difficulté, l'article 24 dispose que la mesure de l'audience des représentants des agents de direction sera appréciée au regard des suffrages exprimés lors de l'élection des membres représentant ce personnel aux commissions paritaires nationales. Votre commission regrette à nouveau que le

¹ A défaut, un salarié élu du personnel non mandaté ou, en son absence, un élu du personnel mandaté peuvent signer un accord.

² Décret n° 2016-1797 du 20 décembre 2016 relatif aux modalités d'approbation par consultation des salariés de certains accords d'entreprise

³ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Gouvernement n'ait pas pris le décret en Conseil d'État prévu à cet article, alors que ce dernier est issu d'un amendement adopté au Sénat et présenté par trois groupes politiques, de la majorité comme de l'opposition¹.

L'organisation, les missions et la composition du **Conseil d'orientation des conditions de travail** (Coct) et de ses déclinaisons régionales ont en revanche étaient fixées par un décret du 22 décembre 2016², comme le prévoyait l'**article 26** de la loi. En particulier, un groupe permanent d'orientation des conditions de travail a été créé au niveau national par le Gouvernement, sans base législative spécifique, afin notamment de proposer au ministre chargé du travail de présenter les grands axes des prochains plans santé au travail.

En application de l'**article 27** de la loi, le Gouvernement a pris, le 7 juin 2016, un décret pour améliorer la reconnaissance en maladie professionnelle des **pathologies psychiques** comme l'épuisement au travail (*burn-out*). Les comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP) peuvent désormais bénéficier de l'expertise d'un professeur des universités-praticien hospitalier spécialisé en psychiatrie lorsque les demandes de reconnaissance portent sur des cas d'affections psychiques. Le Gouvernement n'a toutefois pas remis au Parlement le **rapport**, prévu à l'**article 33**, sur l'intégration des affections psychiques dans le tableau des maladies professionnelles ou l'abaissement du seuil d'incapacité permanente partielle pour ces affections.

Le Gouvernement n'a pas non plus rédigé le **rapport**, prévu à l'**article 34**, sur la situation des artistes et techniciennes intermittentes du spectacle, alors que la date-butoir de remise était prévue le 18 août 2016. Ce retard confirme l'analyse de votre commission, qui avait douté de la pertinence de ce rapport.

L'**article 36**, introduit à l'Assemblée nationale au stade de la commission en première lecture, vise à conférer une compétence exclusive à un **organisme collecteur paritaire** agréé au niveau national, par dérogation aux règles de droit commun, pour percevoir les contributions au financement de la formation professionnelle des entreprises appartenant à des secteurs employant des **intermittents du spectacle**, des artistes-auteurs et des pigistes, y compris dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Votre commission constate que le ministère du travail n'a toujours pas pris le décret fixant la liste des secteurs concernés par cette dérogation.

L'**article 40** de la loi avait par ailleurs réformé la formation aux activités privées de sécurité, en encadrant les conditions d'exercice des

¹ Le groupe Les Républicains, le groupe socialiste et républicain, le groupe du Rassemblement démocratique et social européen.

² Décret n° 2016-1834 du 22 décembre 2016 relatif à l'organisation, aux missions, à la composition et au fonctionnement du Conseil d'orientation des conditions de travail et des comités régionaux.

organismes de formation, soumis à un agrément par le **Conseil national des activités privées de sécurité** (Cnaps) et en introduisant une obligation de formation continue pour les titulaires de la carte professionnelle requise pour exercer une activité de surveillance ou de recherche privée. Le décret du 26 avril 2016¹ a précisé les conditions d'autorisation de ces structures, en particulier les documents à fournir, la durée – cinq ans – de leur autorisation, ainsi que les obligations qu'ils doivent respecter afin notamment d'éviter toute confusion avec un service public. Il les astreint, pour obtenir le renouvellement de leur autorisation, à une obligation de certification.

L'entrée en vigueur de ces dispositions était fixée par le décret au 1^{er} juillet 2016. Les organismes de formation agréés avant cette date devaient initialement se soumettre avant le 1^{er} juillet 2017 à ces nouvelles obligations. De même, l'obligation pour les agents de sécurité privée de suivre une formation continue préalablement au renouvellement de leur carte professionnelle ne devait être applicable qu'à partir de cette même date. Un décret récent du 21 avril 2017² a toutefois reporté de six mois, jusqu'au 1^{er} janvier 2018, la date d'entrée en vigueur de ces deux mesures.

A l'**article 39** de la loi, le législateur avait habilité le Gouvernement, pour une durée de dix-huit mois à compter de sa promulgation, à transformer par ordonnance l'**association nationale pour la formation professionnelle des adultes** (Afp) en établissement public à caractère industriel et commercial (Epic). C'est finalement dans un délai de quinze mois que ce texte a été publié : l'ordonnance du 10 novembre 2016³ a créé un établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes. Elle a été ratifiée par une loi du 21 février 2017⁴.

Enfin, votre commission constate que le Gouvernement n'a pas respecté l'obligation de remettre au Parlement avant le 18 février 2016 le rapport prévu à l'**article 61**, censé dresser un **bilan provisoire de la prime d'activité** créée par la présente loi.

¹ Décret n° 2016-515 du 26 avril 2016 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité.

² Décret n° 2017-606 du 21 avril 2017 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité, art. 8.

³ Ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes.

⁴ Loi n° 2017-204 du 21 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes.

K. LE VOLET RELATIF AU DROIT DU TRAVAIL, À L'ÉPARGNE SALARIALE, À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE, DE LA LOI N°2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES

Le volet relatif au droit du travail, à l'épargne salariale, à l'emploi et à la formation professionnelle, de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est désormais **totale­ment applicable**.

D'une part, un décret du 23 novembre 2016¹, pris pour l'application de l'article 258 de la loi, a défini le **barème indicatif d'indemnisation par les prud'hommes en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse**. Votre commission a cependant déjà souligné qu'elle jugeait cette mesure insuffisante, seul un barème impératif pouvant donner aux employeurs la prévisibilité nécessaire.

D'autre part, un décret du 10 mai 2017², également pris pour l'application de l'article 258, a fixé les conditions de prise en charge financière par l'État des défenseurs syndicaux intervenant en matière prud'homale.

¹ Décret n° 2016-1581 du 23 novembre 2016 portant fixation du référentiel indicatif d'indemnisation prévu à l'article L. 1235-1 du code du travail.

² Décret n° 2017-1020 du 10 mai 2017 relatif à la prise en charge financière des défenseurs syndicaux intervenant en matière prud'homale.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 19 juin 2017

M. Alain Milon, président. – Avant l'interruption des travaux parlementaires, le Sénat a souhaité publier un bilan global de l'application des lois de la législature, en mettant l'accent sur les lois les plus significatives du quinquennat. Ce bilan a donné lieu le 21 février dernier à un débat en séance publique au cours duquel j'ai pu interroger le Gouvernement sur certains défauts d'application que je vous avais préalablement présentés au mois de janvier.

Aujourd'hui, nous revenons à l'exercice habituel du contrôle de l'application des lois, qui s'effectue chaque année à la u premier semestre et qui se concentre sur l'application des lois de l'avant-dernière session, en l'occurrence la session 2015-2016. On dispose en effet désormais du recul nécessaire pour en faire une analyse pertinente, sachant qu'une circulaire du 29 février 2008 retient un objectif de six mois pour le délai d'édiction des mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois.

En 2015-2016, sept lois ont été adoptées après examen au fond par notre commission des affaires sociales : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, la loi d'adaptation de la société au vieillissement, la loi de modernisation de notre système de santé, la loi sur la fin de vie, la loi sur l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, la loi relative à la protection de l'enfant et enfin la loi « travail ».

Il s'agit, pour la plupart d'entre elles, de lois importantes tant au plan politique que par leur volume : une centaine d'articles pour la LFSS, les lois « vieillissement » et « travail », 227 articles pour la loi « santé ».

Au total, les lois de cette session 2015-2016 appelaient 500 mesures réglementaires d'application, ce qui constitue, pour la commission des affaires sociales, un record absolu, toutes législatures confondues.

Face à cette masse de décrets et arrêtés à publier à l'approche des échéances électorales du printemps 2017, le Gouvernement a réalisé un effort tout particulier puisqu'au 31 mars dernier, 400 mesures avaient été prises sur 500 attendues, soit un taux de 80 %, supérieur à celui généralement constaté dans les six mois qui suivent une session. Une quarantaine de mesures supplémentaires sont intervenues en avril et jusqu'au 11 mai, à la veille de la cessation de fonction du précédent gouvernement, ce qui porte le taux global de mise en application à 88 % à ce jour.

Cet effort doit bien entendu être salué, compte tenu du nombre considérable de mesures à prendre, mais il faut aussi noter qu'environ 60 textes réglementaires restent en attente sur les lois de 2015-2016 : plus de la moitié concernent la loi santé et une quinzaine la loi « travail ». C'est donc à l'actuel Gouvernement qu'il reviendra de statuer sur ces textes.

Sur les sept lois de l'année 2015-2016, deux lois ont été rendues totalement applicables dans les six mois suivant leur promulgation : la loi sur la fin de vie et la loi d'expérimentation contre le chômage de longue durée.

S'agissant de la loi sur la fin de vie, à l'occasion d'un recours contre l'un des deux décrets d'application, le Conseil d'État a transmis une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Celui-ci a rendu sa décision le 2 juin et a jugé conformes à la Constitution les dispositions de la loi concernant la décision d'arrêt ou de limitation des traitements de maintien en vie. Il a toutefois précisé que lorsque le patient est hors d'état d'exprimer sa volonté, la décision médicale prise à l'issue de la procédure collégiale prévue par la loi doit être notifiée aux personnes auprès desquelles le médecin s'est enquis de la volonté du patient, afin de leur permettre éventuellement d'exercer en temps utile un recours contre cette décision.

S'agissant de la loi relative à la protection de l'enfant, quinze mois après sa promulgation, un seul des 14 textes attendus n'a pas paru : celui qui doit préciser les modalités d'organisation de la visite des parents d'un enfant placé lorsque le juge a décidé qu'elle s'effectuerait en présence d'un tiers. Il s'agissait d'une proposition du Défenseur des droits qui avait été introduite dans la loi et pour laquelle le Gouvernement avait jugé nécessaire de prendre un décret d'application encore en attente.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 est quant à elle applicable à 92 % à ce jour, les mesures encore en attente étant pour l'essentiel circonscrites à des dispositions techniques ou très ponctuelles de la loi. Certains décrets sont parus tardivement ce printemps, quinze mois après la promulgation de la loi. C'est le cas par exemple des textes relatifs aux expérimentations visant à prévenir l'obésité chez le jeune enfant de trois à huit ans, aux modalités d'application du contrat d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins passé entre l'ARS et les établissements de santé, ou encore aux conditions de prise en charge des certificats de décès établis au domicile des patients dans le cadre de la permanence des soins. C'est le cas aussi de la réforme de la tarification des soins de suite et réadaptation (SSR), mais les dispositions de la LFSS pour 2016 avaient été modifiées dans la dernière loi de financement, ce qui explique en partie ce retard.

S'agissant de la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, nous avons déjà fait un point de son application en janvier dernier.

Les principales mesures restant à prendre concernaient alors les dispositions visant à faciliter les échanges de données entre les différents acteurs de la prise en charge. Celles-ci nécessitaient des avis préalables de la Cnil qui ont pour partie été rendus. Certains textes ont paru au mois de mars. Ils concernent les échanges d'informations avec les caisses de retraite pour prévenir la perte d'autonomie et précisent également les données

relatives aux bénéficiaires de l'APA que doivent transmettre les conseils départementaux à l'État. Certains textes relatifs aux échanges d'information restent toutefois en attente, notamment celui prévu par l'article 43 de la loi qui doit fixer les conditions dans lesquelles les administrations fiscales transmettent chaque année aux départements les informations nécessaires à l'appréciation des ressources des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie. Lors du débat du 21 février dernier, j'avais interpellé sur ce point le Gouvernement qui m'avait donné quelques précisions sur l'avancement de la préparation du décret. La question n'a cependant pas abouti avant les échéances électorales.

S'agissant de cette loi « vieillissement », le décret pris le 21 décembre 2016 pour l'application de son article 58 suscite actuellement des réactions assez vives. Il prévoit en effet de nouvelles modalités pour la détermination du forfait « dépendance » des Ehpad. A l'intérieur d'un même département, les Ehpad convergeront en sept ans vers un forfait dépendance identique pour tous, établi en fonction d'une moyenne départementale. Certaines fédérations se sont émues de constater dès 2017 des baisses de dotation pour des Ehpad dont les résidents présentent un degré de dépendance supérieur à la moyenne départementale. La Fédération hospitalière de France (FHF) a demandé un moratoire et des discussions sont en cours avec le ministère des affaires sociales.

La réforme de la tarification des Ehpad était en suspens depuis plusieurs années et on sait que toute réforme tarifaire présente le risque de faire des perdants. Je voudrais toutefois indiquer que la disposition législative sur laquelle se base ce décret a été introduite en deuxième lecture à l'Assemblée nationale avec un amendement de plusieurs pages du Gouvernement qui récrivait totalement l'article en navette. Nos deux rapporteurs avaient regretté que des ajouts aussi substantiels n'aient pu faire l'objet d'une étude d'impact, du fait de leur introduction en cours de navette par un amendement qui comportait de nombreuses dispositions. Le texte législatif ne détaille pas les principes sur lesquels repose la tarification, se limitant au renvoi à un décret. Les conditions dans lesquelles s'est déroulé le débat n'ont pas véritablement permis d'exposer devant le Parlement les principes de la réforme qui entre en vigueur cette année.

La loi relative à la santé représente à elle seule plus du tiers des mesures d'application attendues pour les lois de l'année 2015-2016. En janvier dernier, j'avais indiqué que le taux d'application, un an après l'entrée en vigueur, n'était que de 64 %. Un effort particulier a été réalisé sur le début de l'année puisqu'une trentaine de mesures supplémentaires sont intervenues, portant à 84 % le taux d'application à la mi-mai.

Parmi ces mesures récentes, on peut notamment citer un décret précisant les missions et le fonctionnement de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, un arrêté sur l'interdiction de la mise à disposition de boissons sucrées à volonté, un

décret et un arrêté sur la protection de la santé des personnes exerçant la profession de mannequins, plusieurs dispositions sur la lutte anti-tabac, comme le décret sur l'interdiction du vapotage dans certains lieux à usage collectif ou celui sur la transparence des dépenses liées aux activités d'influence des fabricants, deux décrets relatifs aux sanctions encourues par les assureurs qui enfreindraient le droit à l'oubli, un décret sur le contrôle de l'activité libérale des praticiens dans les établissements publics de santé.

S'agissant de l'étiquetage nutritionnel, la précédente ministre avait choisi, entre les différents dispositifs proposés, le « Nutri-Score », soutenu par la plupart des instances de santé publique mais contesté par les représentants de l'industrie de l'alimentation. Il repose sur une notation selon cinq couleurs allant du vert au rouge. L'arrêté détaillant cette présentation devait être notifié à la Commission européenne, ce qui a été fait fin avril, et celle-ci devrait se prononcer cet été. Je rappelle qu'en tout état de cause, cet étiquetage est facultatif, conformément à la réglementation européenne. Certains industriels ou grands distributeurs ont d'ores et déjà annoncé leur intention de le mettre en œuvre.

Parmi les textes récents, je dois aussi mentionner un décret du 11 avril qui repousse au 15 janvier 2018 la mise en place du 116-117, numéro d'appel national pour l'accès à la permanence des soins ambulatoires. Ce numéro devait en principe fonctionner dès ce début d'année.

Sur la loi santé, une trentaine de textes sont toujours en attente. C'est le cas de plusieurs dispositions sur lesquelles j'avais attiré l'attention du Gouvernement en début d'année, tout particulièrement la mise en œuvre de l'article 119 sur les conditions d'exercice en pratique avancée des professionnels paramédicaux. Il s'agit là d'une disposition très importante, non seulement pour les professionnels concernés, mais aussi pour l'organisation des soins. Il m'avait été répondu que les décrets paraîtraient mi-2017.

Plusieurs textes nécessaires à l'application des dispositions concernant les masseurs kinésithérapeutes, les assistants dentaires, les orthophonistes ou les orthoptistes sont également en attente.

C'est le cas également pour plusieurs dispositions de santé environnementale, comme l'interdiction du bisphénol A dans les jouets qui semble soulever des difficultés aux plans technique et européen.

Enfin, je voudrais vous rappeler que les textes réglementaires sur la généralisation du tiers payant étaient intervenus. Obligatoire depuis le 1^{er} janvier pour les personnes en ALD et les femmes enceintes, il doit normalement devenir obligatoire pour tous le 1^{er} décembre.

Le Premier ministre a confirmé le 7 juin dernier qu'une évaluation du dispositif serait menée, comme l'avait laissé entendre avant son élection le Président de la République.

La loi « santé » comportait aussi un grand nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances dans plusieurs domaines. Pas moins de 30 ordonnances sont intervenues depuis avril 2016, ce qui recouvre la quasi-totalité des habilitations figurant dans la loi. Toutefois, certaines habilitations accordaient au Gouvernement des délais de dix-huit mois ou de deux ans pour prendre les ordonnances. C'est notamment le cas de l'article 222 qui concerne le service de santé des armées et l'Institution nationale des invalides et qui laisse au Gouvernement jusqu'à janvier 2018 pour intervenir.

En revanche, aucun des 12 rapports prévus par la loi n'a été remis au Parlement.

La loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels est la dernière des lois adoptées en 2015-2016. Près de 90 % des mesures d'application sont intervenues. Les dernières en date, parues début mai, concernent la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique, la création d'instances de dialogue social dans les réseaux de franchise, le repérage obligatoire de l'amiante avant travaux ou encore la lutte contre la fraude au détachement.

Une quinzaine de mesures, de nature technique, restent à prendre, de même qu'une ordonnance pour transposer le code du travail à Mayotte, les trois autres ordonnances prévues par la loi ayant été prises.

En revanche, je rappelle que la commission d'experts chargée de proposer une refondation du code du travail n'a jamais été mise en place, alors qu'elle devait remettre ses travaux avant août 2018. Le précédent gouvernement s'est borné à demander à France Stratégie d'étudier différentes hypothèses pour le périmètre et le calendrier des travaux de cette commission. Nous aurons certainement très bientôt l'occasion d'interroger son successeur sur le devenir de la nouvelle architecture du code du travail ébauchée par la loi El Khomri.

Pour terminer, je dois préciser que plus d'une cinquantaine de mesures ont été prises au cours de l'année écoulée pour l'application de lois plus anciennes, antérieures à la session 2015-2016.

Des lois dont la mise en œuvre demeurait largement en souffrance, comme la loi de mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine ou la loi de 2013 sur la biologie médicale, sont devenues applicables en 2016.

Et sept ans après la promulgation de la loi HPST, le gouvernement a pris le décret d'application de son article 63 sur le code de déontologie des infirmiers !

Comme chaque année, des observations détaillées des mesures intervenues et des dispositions en attente figureront, au titre de la

commission des affaires sociales, dans le rapport publié sous la signature du président Claude Bérit-Debat.

M. Gérard Roche. – Co-rapporteurs du projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, nous sommes hostiles, mon collègue Georges Labazée et moi-même, au principe d'un forfait dépendance uniforme dans chaque département mis en place dans le cadre de la réforme de la tarification des Ehpad. Verser aux établissements un forfait résultat d'une moyenne départementale, quel que soit le degré de dépendance de leurs résidents, revient à les pénaliser lorsqu'ils accueillent des personnes lourdement dépendantes. Cette réforme aura des conséquences humaines désastreuses pour nos aînés les plus dépendants et leurs familles.

Mme Catherine Génisson. – Votre rapport, Monsieur le Président, met en évidence le travail considérable réalisé par le précédent gouvernement pour la mise en œuvre des lois que nous avons examinées. Vous avez évoqué le report de la mise en service du 116-117, numéro d'appel national pour l'accès à la permanence des soins ambulatoires. Je doute que ce dispositif voie réellement le jour, compte tenu de l'hostilité de l'ensemble des acteurs concernés, comme nous l'avons constaté, avec Laurence Cohen et René-Paul Savary, lors des travaux sur la situation des urgences hospitalières que nous vous présenterons prochainement.

M. Georges Labazée. – A l'occasion de la mission qui m'avait été confiée par le précédent gouvernement sur la tarification des services d'aide à domicile, nombre de mes interlocuteurs ont également évoqué la réforme de la tarification des Ehpad. Nous savions que les difficultés se concentreraient sur la question du forfait dépendance pour lequel le financement était partagé entre les départements et l'assurance maladie. Je rejoins ce qu'a dit Gérard Roche sur l'impact de cette réforme. Il faut d'urgence remettre cette question sur la table.

M. Gérard Dériot. – Je n'hésite pas à dire que la réforme du forfait dépendance constitue une véritable aberration. Dans mon département, elle pénalise considérablement les Ehpad publics, ceux dont les résidents ont généralement le degré de dépendance le plus élevé et le niveau de ressources le plus bas. Il s'agit d'un problème majeur. Le décret, pris sur la base d'une disposition législative adoptée dans les conditions rappelées par le président Alain Milon, va dans le sens inverse de ce que nous souhaitions.

Mme Nicole Bricq. – Notre président a souligné que la commission d'experts chargée de proposer une refondation du code du travail n'a pas été mise en place. Je l'ai pour ma part regretté car l'article premier du projet de loi « travail », qui prévoyait sa création, avait donné lieu à de nombreux débats. C'est d'ailleurs le seul article qui a été débattu à l'Assemblée nationale, compte tenu des circonstances d'adoption du texte. Avec l'actuel Gouvernement, la méthode a changé. Il ne s'agit plus de refondre le code du travail par le haut, en faisant préalablement travailler cette commission

d'experts, mais en quelque sorte par le bas, en menant avec les partenaires sociaux une concertation sur les différentes thématiques dont traiteront les futures ordonnances. C'est un changement de méthode mais la problématique est rigoureusement la même puisqu'il s'agit de distinguer les dispositions d'ordre public, le champ de la négociation collective et le droit supplétif applicable en l'absence d'accord collectif. Nous ne tarderons pas à entrer dans ce débat.

Mme Élisabeth Doineau. – J'appuie les propos de mes collègues sur les effets négatifs de la réforme du forfait dépendance. Nous constatons là une fois de plus le décalage considérable entre les intentions telles qu'elles s'expriment lors du débat parlementaire et la réalité de la mise en œuvre sur le terrain.

M. Daniel Chasseing. – Ces dernières années, un effort avait été réalisé pour améliorer les moyens de certains Ehpad manifestement sous-dotés. Avec la nouvelle tarification, le forfait dépendance va malheureusement diminuer dans des établissements accueillant des résidents fortement dépendants.

M. Jean-Marie Morisset. – Je confirme la situation très difficile de nombreux Ehpad, d'autant que les départements ont aussi fortement contraint l'évolution des forfaits hébergement.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie de vos observations.

La réunion est close à 10 h 45.

COMMISSION DE LA CULTURE

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	255
I. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS	255
A. LE BILAN DE LA SESSION 2015-2016	255
B. LE BILAN DES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES.....	257
II. LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA CULTURE	259
A. UN NOMBRE DE RAPPORTS EN ATTENTE DE PARUTION TOUJOURS ÉLEVÉ	259
B. LES AUTRES TRAVAUX DE CONTRÔLE	261
DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....	263
I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	263
A. LOI N° 2013-660 DU 22 JUILLET 2013 SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE	263
B. LOI N° 2013-595 DU 8 JUILLET 2013 D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA REFONDATION DE L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE.....	265
II. CULTURE.....	266
A. LOI N° 2016-925 DU 7 JUILLET 2016 RELATIVE À LA LIBERTÉ DE LA CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE	266
1. <i>Les mesures réglementaires prises au 31 mars 2017.....</i>	<i>266</i>
a) Création artistique, industries culturelles et propriété intellectuelle.....	266
b) Patrimoine.....	268
c) Ordonnances	271
2. <i>Les mesures réglementaires prises après le 31 mars 2017.....</i>	<i>271</i>
a) Spectacle vivant	271
b) Enseignement supérieur de la création artistique	272
c) Archives.....	272
d) Archéologie.....	273
e) Patrimoine – domaines nationaux	274
f) Architecture.....	274
g) Ordonnances.....	275
3. <i>Les mesures réglementaires non prises à ce jour</i>	<i>275</i>
a) Industries culturelles.....	275
b) Enseignement supérieur de la création artistique	276
c) Ordonnances	276

4. <i>Rapports</i>	277
B. LOI N° 2015-195 DU 20 FÉVRIER 2015 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES DOMAINES DE LA PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE ET DU PATRIMOINE CULTUREL	278
C. LOI N° 2006-961 DU 1 ^{ER} AOÛT 2006 RELATIVE AU DROIT D'AUTEUR ET AUX DROITS VOISINS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION.....	278
III. COMMUNICATION	279
A. LOI N° 2015-1267 DU 14 OCTOBRE 2015 RELATIVE AU DEUXIÈME DIVIDENDE NUMÉRIQUE ET À LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE.....	279
B. LOI N° 2015-433 DU 17 AVRIL 2015 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS TENDANT À LA MODERNISATION DU SECTEUR DE LA PRESSE.....	281
IV. JEUNESSE ET SPORTS	282
A. LOI N° 2015-1541 DU 27 NOVEMBRE 2015 VISANT À PROTÉGER LES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU ET PROFESSIONNELS ET À SÉCURISER LEUR SITUATION JURIDIQUE ET SOCIALE.....	282
B. LOI N° 2012-158 DU 1 ^{ER} FÉVRIER 2012 VISANT À RENFORCER L'ÉTHIQUE DU SPORT ET LES DROITS DES SPORTIFS	285
EXAMEN EN COMMISSION	287

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

La présente note porte sur les **lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016** et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de **mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2017**.

Les mesures d'application de ces lois, comptabilisées dans le bilan, sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 mars 2017 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2015-2016, d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2017 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

I. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS

A. LE BILAN DE LA SESSION 2015-2016

Au cours de la session, **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° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre ;

- Loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale ;

- Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Sur un plan numérique, l'activité législative de la commission de la culture apparaît comme relativement stable. **Quatre lois** furent en effet adoptées définitivement au cours de la session ordinaire et extraordinaire 2014-2015, de même lors de l'année parlementaire 2013-2014. Avec trois lois promulguées au cours de la session 2015-2016, l'activité de la commission de la culture se maintient donc par rapport aux sessions précédentes. Parmi ces trois lois, il faut distinguer la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite « loi LCAP », qui a mobilisé pendant plusieurs semaines la commission de la culture et dont les caractéristiques (périmètre, durée des débats, nombre d'amendements, nombre d'articles) en font un des textes les plus importants examinés par la commission lors de la XIV^e législature.

Année parlementaire	2009 / 2010	2010 / 2011	2011 / 2012	2012 / 2013	2013 / 2014	2014 / 2015	2015 / 2016
Nombre de lois promulguées	9	3	5	3	4	4	3
dont lois issues de propositions	8	3	4	1	2	1	2

Sur les trois lois promulguées, seule la loi LCAP est d'initiative gouvernementale. Les deux autres sont issues d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale. Le taux d'initiative d'origine parlementaire a été, par conséquent, de 66 % lors de la session écoulée dans les secteurs de compétence de la commission.

Seule la loi relative au 2^e dividende numérique a fait l'objet d'une procédure accélérée.

Ces trois lois nécessitaient des décrets d'application et étaient toutes partiellement applicables à la date du 31 mars 2017.

Quarante-huit mesures d'application (décrets, arrêtés, circulaires) sont parues pendant la période de référence (contre vingt-quatre la session précédente). Trente-deux étaient prévues par les textes législatifs et seize ont été prises en complément à l'initiative du Gouvernement. Un grand nombre des mesures d'application prises concernent la loi LCAP : trente-cinq au total. Par ailleurs, six mesures prises entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2017 se rapportent à des lois antérieures.

Le délai de parution des décrets d'application pris au cours de la période du 1^{er} octobre 2015 au 31 mars 2017 pour les lois promulguées au cours de l'année parlementaire, est compris entre 6 mois et 1 an dans 80 % des cas. Il est inférieur à 6 mois dans 15% des cas.

État de mise en application des lois promulguées au cours de la XIV^e législature (juin 2012 - mars 2017)

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
14	6	5	3	0
100 %	42,9 %	35,7%	21,4 %	0

Deux lois promulguées pendant les sessions précédentes sont entrées totalement en application au cours de l'année parlementaire 2015-2016 : il s'agit de la loi de 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche et la loi de 2015 sur la modernisation du secteur de la presse.

Les **trois** lois actuellement partiellement applicables correspondent aux lois adoptées lors de la session 2015-2016 : à la date du 31 mars 2017, il restait encore 23 dispositions à prendre les concernant, dont 19 pour la seule LCAP. Quant aux lois mises en application depuis le début de la XIV^e législature, 136 dispositions ont été prises durant cette période, dont 52 étaient prévues.

B. LE BILAN DES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES

• **100 % des lois promulguées** au cours de la XIII^e législature, soit du 20 juin 2007 au 19 juin 2012, **étaient d'application directe ou sont mises en application**, les lois d'application directe représentant à elles seules plus du quart du total. Sur les dix-huit lois nécessitant la parution de textes réglementaires pour être mises en application, quatre ont vu leur décret d'application publiés en moins de six mois, sept entre six mois et un an, cinq entre un et deux ans et une au bout de plus de deux ans. Ainsi, **depuis le début de la XIII^e législature, 64 % des lois mises en application l'ont été dans un délai de moins de douze mois.**

État de mise en application des lois promulguées au cours de la XIII^e législature (juin 2007 - juin 2012)

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
25	7	18	0	0
100 %	28 %	72 %	0 %	0 %

Le taux de mise en application des lois promulguées au cours de la XIII^e législature confirme **l'inflexion réalisée par le Gouvernement** par rapport à la législature précédente puisque les 86 dispositions attendues ont été publiées.

État de mise en application des lois promulguées au cours de la XII^e législature (juin 2002 - juin 2007)

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
17	4	11	2	0
100 %	23 %	65 %	12 %	0 %

Concernant la XII^e législature, sur les 85 dispositions qui prévoyaient un texte réglementaire, 75 sont mises en application et 8 mesures restent à prendre¹.

- **Le délai moyen de mise en application tend aussi à diminuer fortement** par rapport aux législatures antérieures. Avant le début de la XIII^e législature, le délai de parution des mesures réglementaires était supérieur à un an et dans près de la moitié des cas à deux ans. Au cours de la XIII^e législature, **33 % des mesures ont été prises dans un délai d'un à deux ans, 24 % de six à douze mois et 43 % en moins de six mois.** Le renversement de tendance qui s'est ainsi dessiné au cours des dernières années marque une césure avec le traitement du stock de lois partiellement ou non mises en application au cours des législatures précédentes. La mise en application des lois issues d'initiatives parlementaires suit ce mouvement.

Ainsi, dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et la communication, l'ensemble des lois adoptées définitivement au cours de la XII^e, XIII^e et XIV^e législatures sont désormais mises en application à l'exception de cinq lois pour lesquelles des dispositions sont en attente de publication.

Taux d'application des lois partiellement ou non mises en application, depuis 2000 jusqu'au 31 mars 2017

	Nb de mesures prévues dans la loi	Nb de mesures prévues prises au 31 mars 2017	Nb de rapports déposés/ ceux demandés	Taux de mise en application au 31 mars 2017
Loi du 7 juillet 2016 relative à liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	41	22	1/8	54 %
Loi du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale	8	5	-	62 %
Loi du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre (<i>Procédure accélérée</i>)	5	4	1/2	80 %
Loi du 1 ^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (<i>Urgence</i>)	12	9	2/3	75 %
Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école (<i>Urgence</i>)	10	6	0/1	60 %

¹ Deux mesures prévues se rapportent désormais à des articles devenus sans objet (Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur).

	Nb de mesures prévues dans la loi	Nb de mesures prévues prises au 31 mars 2017	Nb de rapports déposés/ ceux demandés	Taux de mise en application au 31 mars 2017
Loi du 1 ^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	41	40	3/9	98%
Loi du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants	1	-	-	0 %

Une loi ancienne n'a jamais été mise en application. Il s'agit de la loi n° 2000-197 du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants.

Le bilan d'application des lois anciennes reste donc inchangé : les décrets parus pour la période de référence ne concernent jamais ou à de rares exceptions près les lois promulguées lors des législatures antérieures.

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

A. UN NOMBRE DE RAPPORTS EN ATTENTE DE PARUTION TOUJOURS ÉLEVÉ

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

L'article précise en outre que « ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Au cours de l'année parlementaire 2015-2016, **un seul rapport** a été remis par le Gouvernement au Parlement dans les conditions prévues à l'article 67. Il s'agit du **rapport d'application de la loi n° 2015-195 du 20 février 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel**. Sa transmission est toutefois intervenue 17 mois après la promulgation de la loi, soit dans un délai largement supérieur à celui fixé par la loi de 2004.

- **Le dépôt des rapports uniques** - pour les lois récentes comme pour les plus anciennes - laisse toujours apparaître un retard, les gouvernements successifs ne manifestant que peu de volonté à cet égard.

Dans le cadre des lois adoptées lors de la XIV^e législature, le nombre de rapports en attente de parution s'élève ainsi à dix-neuf. Sur cette période, seulement 12 rapports ont été transmis.

Sont parus au cours de la session 2015-2016 :

- le rapport sur l'éligibilité à l'aide à l'équipement des foyers dégrevés de la contribution à l'audiovisuel public et ne recevant les services de télévision en clair que par la voie satellitaire sans abonnement (29 février 2016) (article 11 de la loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique)
- le rapport sur la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2014-1348 du 12 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition (14 mars 2017) (article 8 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine)

• Par ailleurs, un certain nombre de **rapports périodiques** ont été remis au Parlement au cours de la session écoulée.

Ainsi, conformément à l'article 5 de la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée, le montant et l'utilisation des sommes provenant de la rémunération pour copie privée font l'objet, chaque année, d'un rapport des sociétés de perception et de répartition des droits au ministre chargé de la culture et aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Quatre rapports ont été déposés à ce titre :

- le rapport sur les actions d'aide à la création de la Procirep (société civile des producteurs de cinéma et de télévision) pour l'année 2015 ;
- le rapport sur les actions d'aide à la création de l'ANGO (Agence Nationale de Gestion des Œuvres Audiovisuelles) pour l'année 2015.
- le rapport sur les actions d'aide à la création de la SCAM (société civile des auteurs multimédia) pour l'année 2015 ;
- le rapport sur le bilan des activités artistiques de l'Adami (Société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes) pour l'année 2015 ;

En outre, conformément à l'article 33 de la loi n° 2013-595 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, le rapport d'activité pour 2015 du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), a été présenté au Parlement, le 1^{er} décembre 2015.

Enfin, le rapport annuel du conseil supérieur de l'Agence France Presse sur la situation économique, financière et sociale de l'agence a été transmis au Parlement le 11 juillet 2016, conformément à l'article 12 de la loi n° 2015-433 du 18 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.

B. LES AUTRES TRAVAUX DE CONTRÔLE

Les statistiques présentées ci-dessus ne prennent pas en compte d'autres types de travaux, comme les dix rapports pour avis publiés dans le cadre de l'examen de la loi de finances, les rapports d'information ou notes de synthèse établis à l'issue des travaux des groupes de travail ou missions internes.

- Le développement de nouvelles pratiques en matière de contrôle de l'application des lois se confirme avec la création de **comités de suivi des lois** qui sont régulièrement mis en place.

Ces **comités de suivi**, comprenant des sénateurs membres de la commission de la culture, sont chargés de suivre la mise en œuvre des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, de la loi sur le prix du livre numérique, la mise en œuvre des dispositions du titre IV de la loi du 5 mars 2009 relatives au cinéma et autres arts et industries de l'image animée et la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités.

- Enfin, les **contrats d'objectifs et de moyens (COM)**, institués en 2000, sont désormais un outil efficace de définition et de suivi pluriannuel des objectifs et des missions assignées des entreprises ou établissements suivants : France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, Arte-France, l'Institut national de l'audiovisuel, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, l'Institut français. La session 2015-2016 a donné lieu à l'examen de nombreux COM :

- le contrat d'objectifs et de moyens de Radio-France pour la période 2015-2019 est paru le 28 octobre 2015 et a été présenté devant votre commission le même jour par M. Mathieu Gallet. Un avenant à ce COM a été transmis le 29 décembre 2016 ;

- le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour la période 2016-2018 est paru le 10 novembre 2015 ;

- la nouvelle version du contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) pour la période 2015-2019, paru le 22 octobre 2015, a été présenté le 18 novembre 2015 devant votre commission par Laurent Vallet, nouveau président de l'établissement, succédant à Mme Agnès Saal, démissionnaire ;

- le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions pour la période 2016-2020 est paru le 31 août 2016 et a été présenté devant votre commission par Mme Delphine Ernotte-Cunci le 12 octobre 2016 ;

- le contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde pour la période 2016-2020 a été transmis le 27 octobre 2016 et a été présenté le 16 novembre 2016 par Mme Marie-Christine Saragosse ;

- le contrat d'objectifs et de moyens d'ARTE France pour la période 2017-2021 est paru le 27 octobre 2016 et a été présenté devant votre commission le 30 novembre 2016 par Mme Véronique Cayla ;

- le contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut français pour la période 2017-2019 transmis le 10 janvier 2017 et présenté devant votre commission le 8 février 2017 par M. Bruno Foucher.

À l'exception de l'AEFE, tous ont fait l'objet d'un avis de la commission sur la base d'une communication du rapporteur pour avis des crédits correspondants. Pour la première fois depuis plus de dix ans, deux projets de COM ont fait l'objet d'un avis négatif : le COM de Radio France (réunion du mardi 1^{er} décembre 2015) et le COM de France Télévisions (réunion du mercredi 19 octobre 2016).

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

I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Aucune loi n'a été adoptée dans ce secteur au cours de la session 2015-2016. Les deux grandes lois sur la refondation de l'école et l'enseignement supérieur et la recherche adoptées au cours de la législature sont désormais entièrement applicables.

A. LOI N° 2013-660 DU 22 JUILLET 2013 SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE

- **Cette loi est devenue totalement applicable** suite à la parution du dernier décret manquant lors du précédent bilan de l'application des lois.

Prévu à l'article 106, il s'agit du décret en Conseil d'État n° 2016-1020 du 26 juillet 2016 relatif aux conventions conclues en application de l'article L. 822-1 8^e alinéa du code de l'éducation et fixant les critères d'attribution de certaines catégories de logements destinés aux étudiants.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a créé le statut de « résidence universitaire » pour les établissements destinés au logement des étudiants, des personnes de moins de trente ans en formation ou en stage et des personnes titulaires d'un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage. Ce décret précise les critères et les modalités d'attribution des logements conventionnés, des résidences universitaires ainsi que des autres logements gérés par les CROUS. Il crée un « comité d'orientation » au sein duquel sont représentés l'organisme gestionnaire, le CROUS et les usagers dont il fixe les attributions, notamment pour la définition et le contrôle de la politique d'attribution des logements aux étudiants par l'organisme gestionnaire.

Le décret porte également sur les modalités de transfert des biens appartenant à l'État ou à un établissement public affectés au logement des étudiants aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il fixe les modalités de décision du transfert de propriété par le représentant de l'État en région, qui en informe préalablement l'organisme gestionnaire concerné.

- Par ailleurs, deux nouveaux rapports sur les treize prévus par la loi sont parus au cours de la période de référence :

- le rapport biennal de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur la stratégie nationale de la recherche¹.

Ce rapport correspond à la première évaluation par l'OPECST, telle que prévue par l'article 15 de la loi, de la première stratégie nationale de recherche, sous-titrée « France Europe 2020 ».

Cette évaluation constate que *« l'aspect très thématique de cette stratégie, tout à fait pertinente au fond, sous réserve de quelques ajustements souhaitables, a laissé de côté les difficultés qui persistent au sein de la communauté scientifique et qui auraient dû être traitées dans le cadre d'un véritable « agenda stratégique » ». Ces difficultés concernent « l'équilibre mal ajusté entre financements récurrents et financements sur projets, l'attractivité insuffisante des carrières de la recherche avec le maintien dans la précarité d'un trop grand nombre de jeunes chercheurs, la faiblesse persistante du soutien à l'innovation au stade de l'industrialisation, la rigidité encore excessive du système de formation scientifique par insuffisance des passerelles, le manque de reconnaissance sociale des docteurs et certains obstacles culturels profonds à la constitution de pôles universitaires forts ».*

Pour réduire ces difficultés, l'OPECST a formulé trente recommandations complémentaires aux propositions du Livre blanc sur l'enseignement supérieur et la recherche ;

- le livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche, en application de l'article 17 de la loi.

Le livre blanc a été remis le 31 janvier 2017, par M. Bertrand Monthubert, président du comité pour le livre blanc formé en juin 2016, à Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et à M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'appuie sur les différentes stratégies nationales élaborées entre 2013 et 2016, parmi lesquelles la StraNes (Stratégie nationale de l'enseignement supérieur) et la SNR (Stratégie nationale de la recherche) qui établissent une feuille de route décennale. Ce document a pour objectif d'orienter les choix du ministère au cours des cinq prochaines années et de construire un cadre contraignant pour l'ensemble des protagonistes de l'espace français de l'enseignement supérieur. Concrètement, il présente le bilan des premières mesures de mise en œuvre de la SNR. et de la StraNES, identifie les enjeux à venir et désigne les actions prioritaires au sein de ces stratégies. Enfin, le livre blanc établit une programmation budgétaire sur le court et le moyen terme, pour l'application de ces deux stratégies.

Un débat sur le livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche organisé par l'OPECST s'est tenu à l'Assemblée nationale le 27 mars 2017.

¹ Rapport d'information de MM. Jean-Yves Le Déaut, député et Bruno Sido, sénateur, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques n° 451 (2016-2017) – 6 mars 2017.

- Restent toujours en attente de publication :

- le **rapport d'impact de l'extension des exceptions au principe de l'enseignement en langue française**, en application de l'article 3 de la loi, censé être présenté dans un délai de trois ans après promulgation (soit en juillet 2016) ;

- le **rapport d'évaluation de l'expérimentation des nouvelles conditions d'accès aux études de santé**, en application de l'article 39 de la loi, qui devra être présenté au cours de la cinquième année d'expérimentation ;

- le **rapport d'évaluation de l'expérimentation d'une première année commune aux formations paramédicales**, en application de l'article 40 de la loi. Les expérimentations en cours s'achèveront à la fin de l'année universitaire 2019-2020. Au cours de l'année 2018-2019, les ministres de l'enseignement supérieur et de la santé devront présenter un **rapport d'évaluation des expérimentations** au CNESER (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche), qui émettra un avis. Ce rapport sera ensuite adressé au Parlement.

- le **rapport annuel sur l'application de l'article 78 déterminant les conditions de prise en compte du doctorat pour le recrutement des fonctionnaires de la catégorie A**, en application de l'article 79 de la loi.

Par ailleurs, l'article 87 de la loi prévoit la remise par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques d'un rapport trisannuel sur l'efficacité de la dépense publique consentie à la recherche dans le secteur privé. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques pourrait satisfaire cette obligation d'ici la fin de l'année sous la forme d'une audition publique organisée conjointement avec la commission des finances de chacune des assemblées.

B. LOI N° 2013-595 DU 8 JUILLET 2013 D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA REFONDATION DE L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE

Cette loi est devenue totalement applicable au cours de la période de référence antérieure (octobre 2014 - mars 2016).

L'ensemble des rapports prévus aux articles 17, 32, 33, 48 et 63 de la loi sont désormais parus. Le dernier en date est le rapport d'activité du Conseil supérieur des programmes, prévu par l'article 32 de la loi, qui a été remis le 28 avril 2016.

II. CULTURE

La seule loi adoptée dans ce domaine au cours de la session 2015-2016, était partiellement applicable à la date du 31 mars 2017. Une ancienne loi déjà applicable lors du précédent bilan a fait l'objet d'une mesure d'application complémentaire non prévue. Enfin, une loi datant de 2006 demeure toujours en attente de mesures d'application.

A. LOI N° 2016-925 DU 7 JUILLET 2016 RELATIVE À LA LIBERTÉ DE LA CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE

L'examen de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine dite « loi LCAP », a constitué le cœur des travaux de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au cours de la session écoulée.

88 articles sur les 119 sont entrés en vigueur le lendemain de sa publication, notamment les articles 1^{er} et 2, qui posent les principes de liberté de création et de diffusion artistiques et instaurent un délit d'entrave, ou l'article 35 consolidant les quotas de chansons françaises à la radio pour encourager la diversité. Est devenu également effectif le principe de la création d'une commission dédiée à la culture au sein de chaque conférence territoriale de l'action publique ou encore les nouvelles modalités de répartition des compétences de l'État et des différents échelons territoriaux pour les enseignements artistiques spécialisés. De même, les anciens secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural et paysager et aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine, ont tous été automatiquement transformés en sites patrimoniaux remarquables en juillet 2016.

L'application des 31 autres articles de la loi appelait au préalable l'adoption de dispositions d'ordre réglementaire. Le Gouvernement a accusé un certain retard dans la publication des décrets dans les mois qui ont suivi la promulgation. En effet, contrairement à ce que l'échéancier du Gouvernement prévoyait, un seul décret était paru avant la fin de l'année 2016 sur les 33 annoncés. À la date du 31 mars 2017, le taux d'application de la loi calculé sur la base des décrets prévus s'établissait à 54 %.

1. Les mesures réglementaires prises au 31 mars 2017

a) Création artistique, industries culturelles et propriété intellectuelle

- Le décret d'application de l'article 5 (décret en Conseil d'État n° 2017-432 du 28 mars 2017) relatif aux labels et au conventionnement dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques fixe la liste, les conditions d'attribution, de suspension ou de retrait du label et la procédure de sélection du projet artistique et culturel et du dirigeant de la structure labellisée qui fait l'objet d'un agrément du ministre chargé de la culture.

Il prévoit également, en application de l'**article 57** de la loi, des dispositions spécifiques pour l'attribution et le retrait du label « fonds régional d'art contemporain » (FRAC) ainsi que pour l'enrichissement, la gestion et la protection des collections des structures labellisées FRAC. Il prévoit enfin des dispositions particulières pour le conventionnement de projet pour les structures qui développent un programme d'actions artistiques et culturelles présentant un intérêt général pour la création artistique et le développement de la participation à la vie culturelle.

- Les **décrets n° 2017-255** du 27 février 2017 et **n° 2017-338** du 15 mars 2017 concernent la mise en application des dispositions relatives à l'industrie musicale contenues respectivement dans les **articles 12** et **14** de la loi.

Le décret n° 2017-255 fixe les catégories d'informations statistiques, économiques et sociologiques dont l'observatoire de l'économie de la musique, créé par l'article 12 et géré par le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV), peut solliciter la communication. Il définit les attributions de l'observatoire et du comité d'orientation sous l'autorité duquel il est placé, ainsi que leur composition et modalités de fonctionnement respectifs. Il modifie la composition et les attributions du conseil d'administration du CNV, complète les missions du directeur de l'établissement, la nature des ressources de ce dernier, et comportent également des dispositions prévoyant de nouvelles règles comptables applicables aux dépenses de l'établissement.

Le décret n° 2017-338 précise les modalités de désignation du médiateur de la musique institué à l'article L. 214-6 du code de la propriété intellectuelle. Celui-ci est chargé d'une mission de conciliation des litiges entre les différents acteurs de la filière musicale et de la régulation des relations contractuelles entre ces derniers. Le décret détaille également les modalités d'organisation de la procédure de conciliation.

Par décret en date du 31 mars 2017, Denis Berthomier, conseiller maître à la Cour des comptes, a été nommé médiateur de la musique à compter du 1^{er} avril 2017.

- Le **décret en Conseil d'État n° 2017-284** du 2 mars 2017 pris pour l'application des articles L. 123-7 et L. 311-6 du code de la propriété intellectuelle concerne l'agrément des sociétés de perception et de répartition des droits dans le cadre de la transmission du **droit de suite** introduite par l'**article 31** de la loi à l'initiative du Sénat. Il précise les conditions d'agrément d'un organisme de gestion collective chargé de percevoir le droit de suite en l'absence d'ayant droit connu ou en cas de vacance ou de déshérence. Il précise par ailleurs les conditions d'agrément de l'organisme chargé de percevoir la rémunération pour copie privée pour le compte des ayants droit.

- Le **décret en Conseil d'État n° 2017-253** du 27 février 2017 détaille les modalités d'application des mesures figurant à l'article 33, qui

transposent en droit français les dispositions du traité de Marrakech relatif à l'accessibilité des œuvres de l'écrit aux personnes aveugles et malvoyantes.

Il précise les modalités d'établissement de la liste des personnes morales et des établissements qui seront habilités par le ministre chargé de la culture et le ministre chargé des personnes handicapées à concevoir, réaliser ou communiquer des documents adaptés en vue de leur consultation par des personnes atteintes d'un handicap visuel, dans le cadre de l'exception au droit d'auteur au bénéfice des personnes handicapées. Les organismes désignés auront accès aux fichiers numériques des éditeurs et seront autorisés à recevoir et mettre des documents adaptés à la disposition d'un organisme établi dans un autre État.

Le décret prévoit enfin les modalités selon lesquelles la Bibliothèque nationale de France organise son activité d'organisme dépositaire des fichiers numériques des éditeurs et des documents adaptés sous forme numérique par les organismes habilités et précise les caractéristiques des livres scolaires dont les fichiers numériques font l'objet d'un dépôt obligatoire.

Les termes de ce décret demeurent cependant éloignés de ceux proposés à ce jour par la Commission européenne dans le cadre de la révision prochaine de la directive du 22 mai 2001, qui sera transposée en droit français dans les années à venir ; sa transposition nécessiterait donc, en l'état, de nouvelles modifications législatives et réglementaires des articles du code de la propriété intellectuelle portant sur les dispositions du traité de Marrakech.

- L'**article 30**, introduit à l'initiative du Sénat pour permettre la rémunération des artistes visuels dont les œuvres sont reproduites sans leur autorisation par les sites de référencement d'images sur Internet, est entré en vigueur le 7 janvier dernier, avant même la publication de la mesure d'application, pour laquelle le législateur avait donné un délai de six mois. En effet, les dispositions de cet article, au sujet desquelles le Gouvernement craignait une contrariété avec le droit européen, ont fait l'objet d'une notification à la Commission européenne en septembre. Cette dernière avait jusqu'en décembre 2016 pour présenter des observations, ce qu'elle n'a pas fait. Aucun projet de décret n'est paru à ce stade.

b) Patrimoine

Le volet patrimoine a donné lieu à la publication de nombreuses mesures réglementaires, dont certaines n'étaient pas prévues par le texte de loi.

• Parmi les mesures attendues, trois décrets ont précisé les procédures d'attribution et de retrait de **labels** créés par la loi :

- le **décret en Conseil d'État n° 2017-469** du 31 mars 2017 relatif aux labels « Pôle national de référence » et « Pôle national de référence numérique » institués par l'**article 69** de la loi ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2017-434** du 28 mars 2017 relatif au label « centre culturel de rencontre » prévu par l'**article 72** de la loi ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2017-433** du 28 mars 2017 relatif au label « Architecture contemporaine remarquable » pris en application de l'article L. 650-1 du code du patrimoine créé par l'article 78 de la loi. Ce label est attribué aux immeubles, ensembles architecturaux, ouvrages d'art et aménagements de moins de cent ans dont la conception présente un intérêt architectural ou technique suffisant. Le décret prévoit une obligation d'information du préfet de région par le propriétaire en cas de travaux sur le bien labellisé.

• En ce qui concerne les mesures relatives à l'**architecture**, les deux principaux décrets attendus ont été publiés :

- Le **décret en Conseil d'État n° 2017-252** du 27 février 2017 prévoit l'obligation de recourir à un architecte pour établir le projet architectural, paysager et environnemental d'un lotissement dont la surface de terrain à aménager est supérieure à 2 500 mètres carrés (**article 81** de la loi). Cette mesure est applicable aux demandes de permis d'aménager déposées à compter du 1^{er} mai 2017.

- Le **décret en Conseil d'État n°2016-1738** du 14 décembre 2016 relatif à des dispenses de recours à un architecte fixe à 150 mètres carrés le seuil au-delà duquel les personnes physiques sont tenues de recourir à un architecte pour les travaux portant sur des constructions ou des rénovations, à l'exception des constructions à usage agricole (**article 82** de la loi).

• Deux articles relatifs à l'**archéologie** nécessitaient par ailleurs des mesures d'application. À la date du 31 mars 2017, un seul était applicable :

Il s'agit de l'**article 71** qui crée le conseil national de la recherche archéologique ainsi que les commissions territoriales de la recherche archéologique. Le **décret en Conseil d'État n° 2017-156** du 8 février 2017 prévoit que les commissions interrégionales de la recherche archéologique deviennent des commissions territoriales de la recherche archéologique. Les aires géographiques de compétence de ces commissions sont adaptées aux territoires des nouvelles régions. La composition du Conseil national de la recherche archéologique et des commissions territoriales de la recherche archéologique est étendue à la représentation des différentes catégories d'opérateurs en archéologie préventive.

• Les articles relatifs au **droit du patrimoine** sont devenus entièrement applicables suite à la publication du **décret en Conseil d'État n° 2017-456** du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables. Ce décret volumineux de 30 pages apporte des précisions sur de nombreuses dispositions pour lesquelles des mesures d'application n'étaient pas expressément prévues.

Parmi les mesures attendues, le décret n° 2017-456 définit l'organisation de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture qui intègre et remplace la commission nationale des monuments historiques, la commission nationale des secteurs sauvegardés et le conseil national des parcs et jardins, ainsi que l'organisation de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture qui remplace les commissions régionales du patrimoine et des sites et les commissions départementales des objets mobiliers. Il fixe leur composition respective. Il précise les outils mis en œuvre par l'État et les collectivités territoriales en vue d'assurer la préservation des biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le décret intègre notamment la notion de « zone tampon », élaborée par l'UNESCO et qui figurait à l'**article 74** de la loi.

Il précise également les modalités d'exercice du droit de préemption de l'État en cas d'aliénation d'un immeuble situé dans le périmètre d'un domaine national et définit les modalités de fixation des conditions tarifaires relatives à l'utilisation de l'image des biens appartenant à l'État qui constituent de tels domaines. Enfin, il détaille les modalités de délivrance de l'autorisation préalable pour des travaux sur des immeubles situés aux abords d'un monument historique ou dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable (**article 75** de la loi).

Au-delà, **sans que des mesures d'application soient prévues à l'origine, le Gouvernement a pris soin de préciser la procédure de création et de modification d'un périmètre délimité des abords de monuments historiques** qui remplace les anciens périmètres de protection dits modifiés ou adaptés.

Une grande partie du décret est consacrée aux **sites patrimoniaux remarquables**, création de la loi du 7 juillet 2016 qui vise à simplifier la protection du patrimoine en remplaçant les multiples dispositifs qui s'étaient accumulés au fil des années (secteurs sauvegardés, ZPPAUP, AVAp). Le décret détermine ainsi la procédure de classement au titre des sites patrimoniaux remarquables, détaille le contenu du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine, ainsi que les règles fiscales qui sont applicables sur le périmètre (**article 75** de la loi). Il décrit le contenu et les modalités de mise en œuvre du plan de sauvegarde et de mise en valeur qui peut être établi sur tout ou partie d'un site patrimonial remarquable classé (**article 105**).

Le décret n° 2017-456 précise enfin les procédures de classement des ensembles historiques mobiliers et de création des servitudes de maintien dans les lieux (**article 75**), définit l'encadrement de l'aliénation des monuments historiques appartenant à l'État (**article 76**) et prévoit les sanctions pénales et administratives en matière de protection du patrimoine (**article 77**).

c) Ordonnances

Les articles 93 à 95 ont habilité le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance en différents domaines. À la date du 31 mars 2017, seule l'ordonnance visant à transposer la directive européenne du 26 février 2014 relative à la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins avait été publiée.

2. Les mesures réglementaires prises après le 31 mars 2017

Le Gouvernement a poursuivi son effort de publication des décrets de la loi LCAP entamé en janvier 2017 au-delà du 31 mars 2017, date limite retenue pour établir le présent bilan de l'application des lois. Un nombre important de décrets est ainsi paru d'avril à juin 2017. Ces décrets concernent notamment des acteurs ou des secteurs pour lesquels aucune mesure d'application n'avait été encore prise jusqu'alors.

a) Spectacle vivant

- Le **décret n° 2017-1049** du 10 mai 2017 relatif à la participation d'amateurs à des représentations d'une œuvre de l'esprit dans un cadre lucratif précise les modalités d'accompagnement de la pratique « amateurs » ou d'actions pédagogiques culturelles en application de l'**article 32** de la loi.

Il fixe les conditions et la nature du conventionnement entre les structures entrepreneurs de spectacle et l'État ou les collectivités territoriales et prévoit les clauses devant être reprises dans les statuts des établissements dont les missions prévoient des actions d'accompagnement de la pratique artistique en amateur et des actions pédagogiques et culturelles. Il établit les plafonds annuels de représentations associant des artistes amateurs et met en place un régime de télédéclaration des spectacles recourant à des amateurs sur un registre tenu par le ministère chargé de la culture. Le ministère se voit enfin confier une mission d'examen des conditions de recours à des amateurs.

- L'**article 48** de la loi dispose que les entrepreneurs de spectacles vivants sont tenus de transmettre au ministère de la culture des informations relatives à la billetterie. Ces informations ont pour but de servir au futur Observatoire de la création. Le **décret n° 2017-926** du 9 mai 2017 précise les modalités de transmission de ces informations contenues notamment dans les relevés mentionnés aux articles 50 *sexies* B et 50 *sexies* H de l'annexe 4 du code général des impôts à des fins de statistiques. Il précise également la peine d'amende en cas de non-respect des obligations de transmission après mise en demeure préalable.

- Prévu à l'**article 50** de la loi, le **décret n° 2017-721** du 2 mai 2017 redéfinit les critères d'affectation de la taxe fiscale sur les spectacles instituée au profit, d'une part, du Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) et, d'autre part, de l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP).

Le texte intègre les termes de l'accord signé en décembre 2015 entre l'ASTP et le CNV et confirme ainsi les règles spécifiques de répartition de la taxe entre les deux organismes en ce qui concerne les spectacles d'humour, les comédies musicales et les spectacles musicaux hors concerts et tours de chants.

Le décret prévoit également la création d'une commission de médiation qui remplace la commission d'arbitrage jusqu'alors saisie pour avis en cas de difficulté pour définir la catégorie dont un spectacle relève.

b) Enseignement supérieur de la création artistique

- L'**article 52** de la loi LCAP a institué un Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche artistiques et culturels (CNESERAC). Ce conseil fournira des avis sur les orientations générales de la politique du ministre chargé de la culture en matière d'enseignement supérieur et de recherche dans les domaines de la création artistique, de l'architecture et du patrimoine.

Le **décret n° 2017-778** du 4 mai 2017 fixe les missions et les règles de fonctionnement du CNESERAC. Il précise également sa composition et notamment les modalités de désignation des représentants élus des personnels enseignants, de recherche et des étudiants des établissements d'enseignement supérieur et des structures de recherche relevant du ministère chargé de la culture.

- Le **décret n° 2017-718** du 2 mai 2017 relatif aux établissements d'enseignement de la création artistique complète, d'une part, dans le code de l'éducation le descriptif de l'offre de formation dans l'enseignement supérieur de la création artistique pour tenir compte des modifications apportées par l'article 53 de la loi, qui s'est attaché à redéfinir les missions de ces établissements.

Le décret définit, d'autre part, les conditions d'organisation pédagogique des enseignements préparant à l'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur de la création artistique auxquelles doivent satisfaire les établissements pour être agréés par l'État. Il définit également les modalités de délivrance, de renouvellement et de retrait de cet agrément.

c) Archives

Trois articles de la loi relatifs aux archives appelaient des mesures réglementaires. Celles-ci sont détaillées dans le **décret n° 2017-719** du 2 mai 2017 relatif aux services publics d'archives, aux conditions de mutualisation des archives numériques et aux conventions de dépôt d'archives communales.

Le décret adapte les règles générales applicables à la mutualisation des archives au cas particulier des archives numérisées (**article 60** de la loi). Le Gouvernement a saisi l'opportunité de ce décret pour introduire dans le code du patrimoine une définition des services publics d'archives, qui n'y

figurait pas encore. Le texte précise ainsi qu'« *un service public d'archives a pour missions de collecter, de conserver, d'évaluer, d'organiser, de décrire, de communiquer, de mettre en valeur et de diffuser des archives publiques* ». Pour le cas particulier des archives numériques, le décret apporte des précisions sur les tâches mutualisables et les exigences techniques à respecter. La mutualisation s'effectue dans le cadre d'une convention qui détermine son périmètre, ses moyens de fonctionnement, son cadre financier, et fixe « des indicateurs de suivi ». Le décret précise que la conservation mutualisée des archives numériques doit naturellement se faire « *dans les règles de l'art* » notamment en termes de sécurité, d'intégrité des données dans le temps et de traçabilité des actions effectuées.

Le décret précise également les conditions de validation, par le directeur du service d'archives départementales, de la convention de dépôt des archives communales par les communes de moins de 2 000 habitants (**article 61** de la loi) et celles de plus de 2 000 habitants (**article 62** de la loi) auprès des services intercommunaux.

d) Archéologie

- Le **décret n° 2017-925 du 9 mai 2017** apporte des précisions sur les procédures administratives en matière d'archéologie préventive et aux régimes de propriété des biens archéologiques suite aux modifications introduites par la loi en matière d'archéologie préventive (**article 70** de la loi).

Il a pour objet de renforcer le contrôle de l'État sur les opérations et les opérateurs d'archéologie préventive. À cette fin, il définit la procédure d'habilitation des services des collectivités territoriales. Le décret détaille le contenu du dossier de demande d'habilitation à présenter par les collectivités intéressées, qui doit notamment comporter le statut, les qualifications et l'expérience de l'équipe envisagée, le projet scientifique que le service se propose de développer, la présentation des moyens techniques et opérationnels. L'habilitation est accordée sans limitation de durée par décision des ministres chargés de la culture et de la recherche, après consultation du Conseil national de la recherche archéologique. Le service habilité doit toutefois transmettre, tous les cinq ans, un bilan détaillé, dont le décret fixe le contenu. Tout ou partie de l'habilitation peut être suspendue par décision motivée des deux ministres ; elle peut également être retirée lorsque le service ne remplit plus les conditions exigées ou en cas de « *manquements graves ou répétés dans l'exécution des opérations archéologiques* ».

Le décret apporte également des précisions sur la procédure d'agrément d'opérateurs d'archéologie préventive ainsi que sur les modalités de prescription d'opération archéologique sous le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés de l'archéologie. Il précise enfin le nouveau régime de propriété des biens archéologiques mobiliers et immobiliers institué par la loi. À cet effet, il définit la notion d'ensemble archéologique mobilier et de données scientifiques et crée un

régime de déclaration d'aliénation d'un bien archéologique mobilier ou de division par lot ou pièce d'un ensemble.

e) Patrimoine – domaines nationaux

La loi LCAP a mis en place une protection spécifique aux domaines nationaux. En application de l'article L. 621-35 du code du patrimoine créé par l'**article 75** de la loi du 7 juillet 2016, le **décret n° 2017-720** du 2 mai 2017 définit une **première liste de domaines nationaux dont la propriété relève en totalité ou pour l'essentiel de l'État** et qui pourront désormais faire l'objet d'une protection renforcée : le domaine de Chambord ; le domaine du Louvre et des Tuileries ; le domaine de Pau ; le château d'Angers ; le palais de l'Élysée ; le palais du Rhin.

f) Architecture

- L'**article 83** de la loi LCAP a étendu le champ de l'obligation de recourir à un concours d'architecture à l'ensemble des acheteurs soumis à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP ». Outre l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements, cette obligation s'adresse désormais par conséquent aux organismes privés assurant la gestion d'un régime obligatoire d'assurance sociale (mentionnés à l'article L. 124-4 du code de la sécurité sociale) et aux organismes publics et privés d'habitations à loyer modéré.

Le **décret n° 2017-516** du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique expose les modalités et conditions d'organisation des concours par l'ensemble de ces opérateurs.

- Le **décret n° 2017-495** du 6 avril 2017 portant diverses dispositions relatives à l'organisation de la profession d'architecte précise les conditions d'application des dispositions issues des **articles 85** et **86** de la loi qui prévoient une obligation de représentativité des territoires au sein de chaque conseil régional de l'ordre des architectes (CROA) et une nouvelle compétence des CROA dans la lutte contre les signatures illicites de documents dans le cadre des autorisations d'urbanisme. Le décret précise également les demandes pour lesquelles le silence du conseil régional de l'ordre des architectes vaut décision de rejet.

- L'**article 88** de la loi a introduit le dispositif du « **permis de faire** ». Il s'agit de permettre à l'État, aux collectivités territoriales et aux organismes HLM de déroger, à titre expérimental et pour une durée de sept ans, à certaines règles de construction pour la réalisation d'équipements publics et de logements sociaux.

Le **décret n° 2017-1044** du 10 mai 2017 portant expérimentation en matière de **construction** a pour objet de préciser un premier volet de règles de construction **qui peuvent faire l'objet d'une dérogation, ainsi que les résultats à atteindre s'y substituant**. Il porte sur deux champs de dérogation

possibles : l'accessibilité et la sécurité incendie. **Un second décret en cours d'examen** par le Conseil d'État portera sur d'autres champs de dérogation : réemploi de matériaux, performance énergétique, caractéristiques acoustiques...

Le décret précise également les projets de construction pouvant faire l'objet de cette expérimentation ainsi que la liste des pièces devant être produites par le maître d'ouvrage à l'appui de sa demande de dérogation. Les projets feront l'objet d'un contrôle continu réalisé par une tierce partie indépendante qui vérifiera les résultats devant être atteints par les constructions. La possibilité de déroger pourra être retirée en cours de projet si les résultats attendus ne peuvent être atteints. Les ministres en charge de la construction et de l'architecture auront pour mission d'évaluer au final le dispositif en vue de formuler des propositions de simplification de la réglementation et des normes en matière de construction.

- Le **décret n° 2017-842** du 5 mai 2017 porte adaptation des missions de maîtrise d'œuvre aux marchés publics globaux en application de l'**article 91** de la loi. Il définit un contenu de mission de maîtrise d'œuvre de base pour les marchés publics globaux. Il encadre ainsi les conditions d'exécution du marché public global en veillant au respect d'un équilibre entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et les entreprises.

g) Ordonnances

Trois ordonnances sont également parues depuis le 31 mars 2017 :

- l'**ordonnance n° 2017-762** du 4 mai 2017 modifiant la partie législative du code du cinéma et de l'image animée prévue par l'**article 93** ;

- l'**ordonnance n° 2017-650** du 27 avril 2017 qui modifie le code du patrimoine en vue d'harmoniser les dispositions relatives au contrôle de l'État sur les bibliothèques (**article 95** de la loi) ;

- l'**ordonnance n° 2017-651** du 27 avril 2017 qui modifie le code du patrimoine en vue d'harmoniser les procédures d'autorisation de travaux sur les immeubles et les objets mobiliers classés ou inscrits et pour définir des exceptions au caractère suspensif du recours exercé à l'encontre de la décision de mise en demeure d'effectuer des travaux de réparation ou d'entretien d'un monument historique classé (**article 95** de la loi).

3. Les mesures réglementaires non prises à ce jour

a) Industries culturelles

Pour l'industrie musicale comme pour le cinéma et l'audiovisuel, la loi du 7 juillet 2016 a prévu que, pour plusieurs dispositifs qu'elle crée, un décret serait pris dans un délai donné en cas d'absence d'accord professionnel destiné à en préciser les conditions de mise en œuvre. Un délai de douze mois a ainsi été fixé à l'article 10, relatif aux relations contractuelles entre producteurs et artistes-interprètes, à l'article 21 portant sur la

transparence des comptes dans l'industrie cinématographique, et à l'article 26¹, qui prévoit une négociation identique concernant la transparence des comptes de production et d'exploitation des œuvres audiovisuelles. À ce jour, seule la filière de l'audiovisuel a conclu un accord sur la transparence des comptes depuis la promulgation de la loi LCAP. Cet accord datant de février 2017 prévoit, conformément à l'article 26, la forme des comptes de production, la définition des différentes catégories de dépenses, la nature et les moyens de financement ainsi que les modalités d'amortissement du coût de production. Le Gouvernement ne prendra donc pas de dispositions réglementaires dans ce domaine. Le délai de douze mois n'ayant pas encore expiré, les négociations dans les secteurs de la musique et du cinéma demeurent en cours et les décrets correspondant ne sont en conséquence pas encore publiés.

Par ailleurs, pour l'article 38 portant sur l'exploitation suivie des œuvres cinématographiques et audiovisuelles, un accord professionnel est intervenu le 3 octobre 2016. Celui-ci a été étendu par un arrêté du 7 octobre 2016, ce qui a rendu inutile la publication d'un décret.

b) Enseignement supérieur de la création artistique

Le décret n° 2017-718 du 2 mai 2017 relatif aux établissements d'enseignement de la création artistique rend partiellement applicable l'article 53. Des mesures réglementaires encore en attente doivent en effet encore préciser les conditions dans lesquelles les enseignants des établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques peuvent être chargés d'une mission de recherche (article L. 759-4 du code de l'éducation) et l'organisation des études et des diplômes ainsi que les modalités de l'évaluation des formations dans les disciplines du cinéma et de la communication audiovisuelle (article L. 75-10-1 du code de l'éducation).

c) Ordonnances

Plusieurs ordonnances prévues à l'article 95 en vue de modifier le code du patrimoine n'ont toujours pas été publiées. Ces textes en cours de préparation ont pour objet :

- en matière d'**archéologie**, de permettre l'application de la convention de l'UNESCO de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique et de mieux organiser la gestion des vestiges archéologiques, des débats étant aujourd'hui en cours sur le fait de savoir si le champ de l'habilitation couvre la question des vestiges anthropobiologiques ;

¹ Le Gouvernement a publié en application des articles 21 et 26 le décret n° 2017-40, non prévu, qui fixe la périodicité de transmission du compte d'exploitation par le producteur délégué à ses différents partenaires et les délais applicables à la transmission des observations écrites des personnes concernées par une procédure d'audit.

- en matière de **musées**, d'autoriser l'administration à refuser d'examiner une demande de certificat d'exportation, afin que les refus de délivrance de certificats ne puissent plus être utilisés par les propriétaires comme des pièces authentifiant une œuvre.

4. Rapports

La loi LCAP prévoit la **remise de huit rapports**. **Un seul** de ces rapports est paru à ce jour : le rapport n° 566 du 14 mars 2017 relatif à la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2014-1348 du 12 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au **contrat d'édition**, remis en application de l'article 8.

Les rapports prévus aux articles 6, 41, 45, 68, 88 et 116 sont toujours en attente de publication. Le délai prévu pour la parution d'un certain nombre est toujours en cours, ce qui explique qu'ils n'aient pas encore été transmis :

- rapport sur la situation du dialogue social et de la représentativité des négociateurs professionnels du secteur du spectacle vivant et enregistré (transmission prévue dans un délai d'un an après la promulgation) ;

- rapport annuel du Gouvernement sur la restitution des œuvres spoliées¹ ;

- rapports sur l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission dans les trois mois précédant la fin de l'expérimentation prévue pour durer sept ans à compter de la promulgation)

- rapport d'évaluation sur l'appropriation, par les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, et compétentes en droit de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, de l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission dans un délai de vingt-quatre mois suivant la promulgation).

En revanche, deux rapports ne sont toujours pas parus alors que le délai fixé par la loi est expiré :

- rapport sur l'opportunité de consacrer 1% du coût des opérations des travaux publics au soutien de projets artistiques (transmission prévue dans un délai de six mois suivant la promulgation de la loi) ;

- rapport au Parlement sur la situation des arts visuels (transmission prévue dans un délai de six mois après promulgation de la loi).

¹ Le rapport du groupe de travail sur les provenances d'œuvres récupérées après la seconde guerre remis à Mme Audrey Azoulay, ministre de la culture et de la communication, en avril 2017, précise que le premier rapport annuel du Gouvernement sur la restitution des œuvres spoliées sera remis au Parlement avant le 15 octobre 2017.

B. LOI N° 2015-195 DU 20 FÉVRIER 2015 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES DOMAINES DE LA PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE ET DU PATRIMOINE CULTUREL

Cette loi a transposé trois directives européennes dans les domaines de la propriété littéraire et artistique ainsi que du patrimoine.

Déjà applicable, elle a été complétée par une mesure réglementaire non prévue en son article 6 qui transpose la directive 2014/60/UE : il s'agit du décret en Conseil d'État n° 2016-1573 du 22 novembre 2016 relatif à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre de l'Union européenne.

Ce décret ajoute la direction générale des patrimoines du ministère chargé de la culture comme autorité centrale compétente en matière de restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre de l'Union européenne, aux côtés de l'Office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC). Il répartit les compétences entre ces deux autorités centrales, l'OCBC se consacrant aux biens culturels se trouvant en France et sortis illicitement du territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, la direction générale des patrimoines aux biens culturels se trouvant sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne et sortis illicitement du territoire français. Le texte précise également les conditions de recevabilité de l'action en restitution pouvant être engagée par un État membre requérant auprès du tribunal compétent de l'État membre requis.

C. 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 huit ans.

Trois dispositions sont toujours en attente d'un décret :

- la conciliation des mesures techniques de protection et du bénéfice de l'exception de copie privée et de l'exception en faveur des handicapés (article 16 de la loi) ;

- les conditions d'exploitation des droits des auteurs agents publics (article 33 de la loi) ;

- les conditions d'organisation du dépôt légal des informations communiquées publiquement en ligne (article 41 de la loi).

Enfin, le Gouvernement n'a pas remis au Parlement le rapport sur la mise en œuvre de la loi et sur celle d'une plate-forme publique de téléchargement pour les artistes.

III. COMMUNICATION

Deux lois sont concernées : une loi promulguée au cours de la période de référence est partiellement applicable et une loi adoptée lors de la session 2014-2015 est devenue définitivement applicable.

A. LOI N° 2015-1267 DU 14 OCTOBRE 2015 RELATIVE AU DEUXIÈME DIVIDENDE NUMÉRIQUE ET À LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE

Issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, cette loi avait pour objectifs de dégager un nouveau dividende numérique, tout en garantissant au téléspectateur la continuité de la réception télévisuelle et de moderniser la télévision numérique terrestre (TNT) pour offrir aux téléspectateurs une qualité d'image et de son en haute définition.

Ainsi, la bande de fréquence 700 MHz affectée jusqu'alors à la diffusion audiovisuelle a été réaffectée aux opérateurs mobiles afin de prendre en charge l'augmentation du trafic de données mobiles. De plus, en vue de généraliser la haute définition, la loi a fait évoluer la norme de la TNT du MPEG-2 au tout MPEG-4.

Ces évolutions technologiques ont donné lieu à l'adoption de mesures d'accompagnement pour les téléspectateurs dans les dispositions diverses et finales de la loi. Ces dispositifs d'aide et d'assistance qui appelaient des mesures d'application détaillées. Sur les cinq décrets d'application requis, quatre ont été publiés. La loi est par conséquent considérée comme partiellement mise en application

- Les mesures réglementaires prises

Trois décrets concernent l'application de l'article 10 qui propose une nouvelle rédaction des articles 99 à 101 de la loi du 30 septembre 1986.

- **Le décret n° 2015-1500** du 19 novembre 2015 relatif à **l'aide à la réception** instituée par le deuxième alinéa de l'article 99 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit l'attribution, sans condition de ressources, d'une aide financière destinée à couvrir tout ou partie des frais engagés par les foyers dépendants de la réception hertzienne terrestre dans les zones géographiques où la réception des services de télévision sera affectée, à la suite des réaménagements de fréquences. Concrètement, il s'agit de prendre en charge tout ou partie des frais liés à la réorientation de l'antenne collective dans les immeubles concernés ou de verser une contribution en vue du passage à un mode de réception alternatif (câble, satellite, ADSL ou fibre optique, etc.) ;

- **Le décret n° 2015-1499** du 19 novembre 2015 relatif à **l'aide à l'équipement et à l'assistance technique** aux téléspectateurs permettant la continuité de la réception des services de télévision en clair diffusés par voie

hertzienne terrestre à l'occasion de l'arrêt de l'utilisation de la norme de codage vidéo MPEG2 prévoit l'attribution d'une aide financière destinée à couvrir tout ou partie des frais engagés par les foyers dépendants de la réception hertzienne terrestre pour acquérir et installer un adaptateur TNT. Cette aide est réservée aux foyers dégrevés à la contribution à l'audiovisuel public. L'assistance technique consiste en une intervention à titre gratuit dans la résidence principale d'un téléspectateur afin de procéder à l'installation et au réglage du nouveau dispositif. Elle est réservée aux personnes âgées de plus de 70 ans ou ayant un handicap supérieur à 80 % ;

En complément, un **arrêté** en date du 19 novembre 2015 créé « *un traitement automatisé de données à caractère personnel permettant la gestion de l'aide à l'équipement permettant la continuité de la réception des services de télévision en clair diffusés par voie hertzienne terrestre à l'occasion de l'arrêt de l'utilisation de la norme de codage vidéo MPEG-2* ». Il concerne la mise en place par l'Agence nationale des fréquences (ANFR) d'un téléservice qui a pour but de permettre la réception, le traitement, le suivi et le paiement des demandes d'aide à l'équipement ;

- **Le décret n° 2017-104** du 27 janvier 2017 relatif à l'aide aux propriétaires d'équipements auxiliaires sonores de conception de programmes et de radiodiffusion à usage professionnel instituée par le troisième alinéa de l'article 99 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication permet aux professionnels détenteurs d'équipements audio sans fil fonctionnant dans la bande des 700 MHz (microphones, talkie-walkie dont l'usage est répandu dans les métiers du spectacle vivant, des services audiovisuels ou dans le cadre des événements culturels ou sportifs) de recevoir, sous conditions, une aide financière afin de reconfigurer ou remplacer leur matériel. Ce dispositif est conçu pour aider prioritairement les petites structures.

Le quatrième décret paru détaille l'application de certaines mesures prévues par l'**article 13** de loi qui modifié l'article L. 41-2 du code des postes et des communications électroniques. **Le décret en Conseil d'État n° 2015-1489** du 17 novembre 2015 relatif à la prise en charge des coûts occasionnés par la libération des fréquences dans la bande 694-790 MHz détermine les modalités de préfinancement et de répartition du coût des réaménagements des fréquences nécessaires au transfert de la bande de fréquences « 700 MHz » du secteur de l'audiovisuel vers le secteur des communications électroniques.

Il prévoit également les modalités de la répartition, entre les opérateurs de service mobile en fonction des blocs de fréquences dont ils disposent, de la taxe destinée à couvrir les coûts complets engagés par l'Agence nationale des fréquences pour le recueil et le traitement des réclamations des téléspectateurs relatives aux brouillages causés par la mise en service des stations radioélectriques dans cette bande de fréquences.

Enfin, l'**article 18** de la loi modifie l'article L. 43 du code des postes et des communications électroniques qui détermine les missions de l'agence nationale des fréquences (ANFR). Il prévoit que l'agence doit coordonner l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature en veillant à prévenir les brouillages préjudiciables entre utilisateurs de fréquences. Il permet également à l'ANFR de suspendre l'accord donné à un site lorsqu'elle constate qu'il est à l'origine d'un brouillage. **Un décret en Conseil d'État fixant les modalités d'une telle suspension est toujours en attente.**

Sur les deux rapports prévus par la loi, un seul est logiquement paru au cours de la session. Il s'agit du rapport sur l'éligibilité à l'aide à l'équipement des foyers dégrévés de la contribution à l'audiovisuel public et ne recevant les services de télévision en clair que par la voie satellitaire sans abonnement, prévu à l'article 11, que le Gouvernement a remis au Parlement dans un délai de trois mois après promulgation de la loi.

Le deuxième rapport prévu à l'article 2 de la loi concerne l'affectation future de la bande des 500 MHz et les perspectives de diffusion et de distribution des services de télévision en France. Il doit être remis au Parlement au plus tard en 2025, soit au moins cinq ans avant l'expiration de la période pendant laquelle la bande des 500 MHz demeurera affectée au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

B. LOI N° 2015-433 DU 17 AVRIL 2015 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS TENDANT À LA MODERNISATION DU SECTEUR DE LA PRESSE

Issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale, le texte a fait l'objet d'une procédure accélérée. Cette loi permet à l'Agence France-Presse (AFP) de bénéficier d'une gouvernance considérablement améliorée et ouvre à la presse d'information politique et générale la possibilité de disposer de nouvelles ressources au travers des dispositifs fiscaux innovants.

La loi est devenue entièrement **applicable** au cours de la période de référence.

Le dernier décret attendu est en effet paru le 25 mai 2016. Il s'agit du décret n° 2016-662 relatif aux modalités d'accompagnement des parlementaires par des journalistes dans un établissement pénitentiaire ou un centre éducatif fermé. Il fixe les conditions dans lesquelles ils peuvent procéder à des photographies, croquis, prises de vue et enregistrements sonores lors des visites de parlementaires dans ces établissements.

Enfin, le rapport annuel du Conseil supérieur de l'Agence France Presse sur la situation économique, financière et sociale de l'agence, conformément à la disposition prévue à l'article 12 de la loi, a été remis au Parlement le 11 juillet 2016.

IV. JEUNESSE ET SPORTS

Une loi promulguée lors de la session 2015-2016 est partiellement applicable. Une ancienne loi est devenue entièrement applicable.

A. LOI N° 2015-1541 DU 27 NOVEMBRE 2015 VISANT À PROTÉGER LES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU ET PROFESSIONNELS ET À SÉCURISER LEUR SITUATION JURIDIQUE ET SOCIALE

Issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, la loi est partiellement appliquée, cinq mesures sur huit ayant été prises à la date du 31 mars 2017, soit un taux de 62 %.

- Les mesures réglementaires prises

- Le **décret n° 2016-1287** du 29 septembre 2016 **relatif à l'accompagnement et à la formation des sportifs de haut niveau et professionnels** concerne l'application des articles 4 et 7 de la loi. Il fixe ainsi le contenu de la convention qui doit être conclue entre la fédération sportive et le sportif pour que celui-ci puisse être inscrit sur la liste des sportifs de haut niveau : cette convention détermine leurs droits et obligations réciproques (article 4). Par ailleurs, il précise le contenu de la formation sportive et citoyenne que doivent suivre les sportifs de haut niveau, les espoirs et les membres des collectifs nationaux (nouvelle catégorie remplaçant celle des partenaires d'entraînement) ainsi que ceux inscrits en centre de formation, dans le cadre des compléments aux droits et obligations des sportifs de haut niveau introduits par l'article 7. La formation portera sur les valeurs de la République, les valeurs de l'olympisme, l'éthique dans le sport et le cadre juridique et économique applicable au sportif ;

- L'article 10 de la loi a ajouté une dérogation à l'article L. 6222-41 du code du travail afin de permettre aux sportifs de haut niveau de signer un contrat d'apprentissage au-delà de la limite d'âge de 25 ans.

En conséquence, le **décret en Conseil d'État n° 2016-1711** du 12 décembre 2016 **relatif à l'aménagement de l'apprentissage pour les travailleurs handicapés et les sportifs de haut niveau** adapte les modalités d'exécution du contrat d'apprentissage pour les sportifs de haut niveau (durée du contrat et aménagement par l'employeur de la formation pratique et théorique en fonction des activités sportives de l'apprenti) ;

- Le **décret n° 2016-608** du 13 mai 2016 pris en application de l'article 11 de la loi détaille les mesures relatives à la **couverture contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des sportifs de haut niveau**.

Il précise que le directeur technique national de la discipline du sportif concerné doit remplir les obligations de l'employeur autres que celles relatives au paiement des cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles (affiliation des sportifs de haut niveau à une caisse

d'assurance retraite et santé, déclaration des accidents du travail et maladies professionnelles survenus dans le cadre de leurs activités sportives). Le paiement des cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles incombe à l'administration centrale du ministère chargé des sports.

Enfin, le décret définit l'assiette de la cotisation par référence au salaire minimum des rentes, ainsi que les taux applicables, qui sont ceux fixés pour les sportifs professionnels ;

- Le **décret n° 2017-172** du 10 février 2017 a été pris en application de l'article 23 de la loi adoptée à l'initiative du Sénat. Il précise les conditions dans lesquelles les structures fédérales sportives sont autorisées à verser sur leurs fonds propres des indemnités aux conseillers techniques sportifs dépendant du ministère des sports qui exercent auprès d'elles. Les limites en sont définies par la convention-cadre conclue entre le ministre des sports et le président de la fédération concernée fixant les conditions d'intervention de ces agents de l'État. Le décret assimile ces indemnités à des compléments de rémunération versés par l'État lui-même au regard des règles d'assujettissement au régime de cotisations et contributions sociales.

- Une mesure réglementaire prise au-delà du 31 mars 2017

En date du 24 avril 2017, le **décret n° 2017-619 relatif à la mise à disposition d'enseignements à distance dans les établissements d'enseignement supérieur** fixe le régime de l'enseignement à distance. Il définit l'enseignement supérieur à distance, les conditions de délivrance de cet enseignement par les établissements d'enseignement supérieur et précise les dispositifs nécessaires à sa validation.

De portée générale, ce décret s'applique entre autres aux sportifs de haut niveau conformément à l'article L. 611-4 du code de l'éducation modifié par l'article 6 de la loi n° 2015-1541.

- Les mesures réglementaires non prévues

- L'article 2 de la loi donne une valeur législative aux parcours d'excellence sportive. Rebaptisés « projets de performance fédéraux », ils sont proposés par les fédérations sportives délégataires et constitués d'un programme d'excellence sportive et d'un programme d'accession au haut niveau afin de soutenir la très haute performance et assurer la formation de futurs sportifs de haut niveau.

Le **décret n° 2016-1286** du 29 septembre 2016 **relatif au sport de haut niveau** fixe les conditions d'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau, des espoirs et des sportifs membres des collectifs nationaux, nouvelle catégorie de sportifs listés qui se substitue à celle des partenaires d'entraînement. Les modalités de suspension et de retrait des listes sont

actualisées et précisées. Le décret confère au ministre chargé des sports la responsabilité d'arrêter la liste des disciplines reconnues de haut niveau après avis de la Commission du sport de haut niveau. Il définit également le processus de validation des projets de performance fédéraux élaborés par les fédérations sportives. Celles-ci doivent présenter un projet décliné en deux programmes (programme d'excellence sportive et programme d'accession au sport de haut niveau) et renseigner obligatoirement cinq axes stratégiques dont les critères d'inscription sur liste ministérielle.

Ce décret modifie les dispositions réglementaires du code du sport obsolètes ou inadaptées suite à l'adoption de la loi.

- Le **décret en Conseil d'État n° 2016-737** du 02 juin 2016 **relatif au Comité paralympique et sportif français** a été pris en application de l'article 19 de la loi.

Il établit le rôle du Comité paralympique et sportif français dans la protection des emblèmes paralympiques, dans la procédure d'attribution des délégations quand elle concerne des disciplines sportives dédiées aux personnes en situation de handicap et dans la promotion de ces disciplines dans les programmes audiovisuels.

- L'article 22 de la loi, issu d'un amendement de la commission de la culture du Sénat, ouvre la possibilité à tout organisateur d'une compétition ou d'une manifestation sportive se déroulant en France de saisir l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) afin de faire respecter l'interdiction faite aux acteurs d'une compétition de parier sur les manifestations sportives auxquels ils participent et, le cas échéant, les sanctionner.

Le **décret en Conseil d'État n° 2016-760** du 8 juin 2016 autorise les organisateurs de manifestations ou de compétitions sportives pouvant servir de support à des paris en ligne à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux acteurs de ces compétitions ou manifestations afin de pouvoir contrôler le respect de l'interdiction de parier faite à ces derniers en vue d'une éventuelle sanction. Il précise la nature des informations concernées et les conditions dans lesquelles les opérations informatiques de rapprochement avec les données de l'ARJEL se déroulent. Le décret prend les dispositions autorisant, à cet effet, la création d'un traitement automatisé par l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

- Les mesures réglementaires non prises à ce jour

L'article 24 de la loi en ses alinéas 6 et 10 prévoit des arrêtés en vue de préciser, d'une part, la nature et la périodicité des examens médicaux des sportifs de haut niveau, et, d'autre part, le contenu et la mise en œuvre par les fédérations sportives de la surveillance médicale de leurs licenciés non-inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau. Ces mesures sont toujours en attente.

B. LOI N° 2012-158 DU 1^{ER} FÉVRIER 2012 VISANT À RENFORCER L'ÉTHIQUE DU SPORT ET LES DROITS DES SPORTIFS

Cette loi a pour objectif de faciliter la lutte contre les dérives qui se sont développées avec la professionnalisation, l'accroissement des enjeux financiers, l'introduction des paris sportifs, la forte médiatisation des compétitions (dopage, violence, trucages de matches, corruption, racisme, ...).

Lors du précédent bilan de l'application des lois, nous indiquions que **deux articles sur les trois qui requéraient des mesures d'application étaient applicables**. L'article 1^{er} créant un nouvel **article L. 131-8-1** dans le **code du sport** prévoyant que chaque fédération agréée établit une **charte éthique** et veille à son application n'avait en revanche pas fait l'objet de mesures d'application.

Depuis, la **loi n° 2017-261** du 1er mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs **a abrogé l'article L. 131-8-1 du code du sport**.

Un nouvel article L. 131-15-1 a en effet été inséré dans le cadre de cette loi dans le code du sport. Il prévoit que les fédérations sportives délégataires, et le cas échéant les ligues professionnelles qu'elles ont créées, établissent une charte éthique et de déontologie conforme aux principes définis par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF). Ces fédérations et ces ligues devront également instituer un comité, doté d'un pouvoir d'appréciation indépendant, chargé de veiller à l'application de cette charte et au respect des règles d'éthique, de déontologie, de prévention et de traitement des conflits d'intérêts.

Afin de conserver de la souplesse sur la composition, les missions et l'organisation de ces comités, le législateur a décidé de ne pas imposer un modèle unique par voie réglementaire. La loi n° 2017-261 retient donc une logique différente de l'article L. 131-8-1 et ne renvoie pas à un décret le soin de fixer les modalités d'application. L'abrogation de l'article L. 131-8-1 du code du sport par coordination rend sans objet les mesures d'application qui lui étaient attachées.

En conséquence, on peut désormais considérer la loi n° 2012-158 comme entièrement applicable.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 26 juin 2017

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette année, la traditionnelle communication sur l'application des lois intervient dans un contexte particulier. Un débat sur le bilan de l'application des lois a déjà été organisé le mardi 21 février dernier, qui a permis un échange sur les lois les plus emblématiques du quinquennat qui s'achevait alors. L'élection du Président de la République puis la nomination d'un nouveau gouvernement compliquent l'exercice puisque ce bilan s'adresse à un gouvernement qui n'a, par définition, eu à connaître d'aucun de ces textes. Ce bilan présente néanmoins un intérêt dans la mesure où, justement, le gouvernement sortant a mis les bouchées doubles afin de publier, avant le second tour de l'élection présidentielle, les textes réglementaires d'application attendus.

Je sortirai donc des canons habituels de l'exercice, c'est-à-dire un bilan chiffré, arrêté au 31 mars de l'année en cours pour les textes de la session précédente. Cette année, cet exercice n'aurait aucun sens et il faut prendre en compte l'intégralité des textes pris, que ce soit avant ou après le 31 mars. Dernière remarque méthodologique : l'analyse porte sur les textes adoptés avant l'ouverture de la session en cours et ne concerne donc pas, par exemple, les lois issues des propositions de loi de nos collègues, les questeurs Jean-Léonce Dupont et Dominique Bailly, relatives respectivement à la sélection en master et à l'éthique du sport.

S'agissant de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), si 88 articles sur 119 étaient entrés en vigueur dès le lendemain de sa publication, un seul décret était paru fin 2016, sur les 33 annoncés. Au 31 mars 2017, le taux d'application de la loi calculé sur la base des décrets prévus s'établissait donc à 54 %, mais beaucoup de textes ont été publiés depuis. En particulier, le décret du 9 mai 2017 a précisé les procédures administratives en matière d'archéologie préventive et les régimes de propriété des biens archéologiques. De même, un décret du 2 mai a établi une première liste de domaines nationaux dont la propriété relève en totalité ou pour l'essentiel de l'État.

Un décret du 10 mai a précisé les conditions de mise en œuvre du dispositif dit « permis de faire », qui permet à l'État, aux collectivités territoriales et aux organismes HLM de déroger, à titre expérimental et pour une durée de sept ans, à certaines règles de construction pour la réalisation d'équipements publics et de logements sociaux. Ce décret porte sur l'accessibilité et la sécurité incendie. Un second texte, en cours d'examen par le Conseil d'État, portera sur d'autres champs de dérogation : réemploi de matériaux, performance énergétique, caractéristiques acoustiques.

Avec la publication de trois ordonnances, relatives respectivement au code du cinéma, au code du patrimoine, pour harmoniser les dispositions relatives au contrôle de l'État sur les bibliothèques, et au même code, pour

diverses dispositions touchant aux procédures de travaux sur les monuments historiques ou immeubles et objets mobiliers classés ou inscrits, la loi LCAP est donc désormais très largement applicable.

En outre, deux ordonnances, modifiant elles aussi le code du patrimoine, sont en cours de préparation. L'une portera sur l'archéologie et l'application de la convention de l'Unesco de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique et l'organisation de la gestion des vestiges archéologiques. La question en suspens concerne les vestiges anthropobiologiques (les restes humains). L'autre ordonnance devra préciser le régime de refus du certificat d'exportation, afin que celui-ci ne puisse plus être utilisé par les propriétaires comme une pièce authentifiant l'œuvre.

Par ailleurs, un seul des huit rapports prévus par la LCAP est aujourd'hui paru. Il est relatif au contrat d'édition, sujet sur lequel notre commission s'était mobilisée dès 2014. Par principe, le Sénat est hostile à ces demandes de rapports qui masquent souvent le refus du Gouvernement, quel qu'il soit, de donner son accord à une mesure, quand elles ne constituent pas un moyen détourné de contourner l'article 40. Néanmoins il est dommage que le Gouvernement n'ait pas remis au Parlement le rapport sur la situation des arts visuels, sujet qui nous préoccupe particulièrement et de longue date, notamment à travers le groupe d'études qui leur est dédié et qui est présidé par Corinne Bouchoux. De même, pour les représentants des collectivités territoriales que nous sommes, il serait intéressant de disposer du rapport sur l'opportunité de consacrer 1 % du coût des opérations des travaux publics au soutien de projets artistiques. Je mentionnerai enfin, pour en terminer avec la LCAP, le rapport annuel au Gouvernement sur la restitution des œuvres spoliées. N'oublions pas que c'est à l'initiative de Corinne Bouchoux, auteur d'un rapport sur le sujet en janvier 2013, que cette problématique, ô combien justifiée, a trouvé toute sa place dans le débat public. Il devrait être publié avant le 15 octobre.

La loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de juillet 2013 est désormais totalement applicable depuis la parution du décret du 26 juillet 2016 relatif, notamment, aux conditions d'attribution des logements étudiants. En revanche, plusieurs rapports manquent encore, dont celui relatif à l'impact de l'extension des exceptions au principe de l'enseignement en langue française, sujet longuement et âprement débattu lors de l'examen du projet de loi. Le rapport annuel prévu par la loi sur les perspectives professionnelles des titulaires d'un doctorat, autre sujet cher à notre commission, n'a pas encore été présenté alors que la loi a été adoptée il y a près de trois ans. S'il faut bien évidemment donner du temps au temps, trois ans est un délai raisonnable pour évaluer les effets d'une disposition législative.

Dans le secteur de la communication, nous pouvons nous féliciter de ce que la loi du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre,

adoptée à l'unanimité, soit intégralement entrée en application, à l'exception de son article 18, le décret en Conseil d'État fixant les modalités de suspension par l'Agence nationale des fréquences de l'accord donné à un site, lorsqu'elle constate qu'il est à l'origine d'un brouillage de fréquences, étant toujours en attente.

Autre sujet de satisfaction, la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse est, elle aussi, devenue entièrement applicable.

L'application de la loi du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale est plus inégale : des mesures réglementaires non prévues ont été prises, relatives, notamment, aux conditions d'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau, au rôle du comité paralympique et sportif français, ou aux conditions de saisine de l'Autorité de régulation des jeux en ligne par les organisateurs d'une compétition ou manifestation sportive afin de faire respecter l'interdiction faite aux acteurs d'une compétition de parier sur ses résultats. En revanche, les arrêtés prévus à l'article 24 pour préciser, d'une part, la nature et la périodicité des examens médicaux des sportifs de haut niveau et, d'autre part, les modalités de mise en œuvre par les fédérations sportives de la surveillance médicale de leurs licenciés non inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau sont toujours en attente.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	295
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	297
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION	297
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES	297
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	298
C. LES LOIS NON APPLICABLES.....	299
II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE	299
III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE	300
IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION	300
SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR	303
I. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	303
A. LOI N° 2012-1460 DU 27 DÉCEMBRE 2012 RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC DÉFINI À L'ARTICLE 7 DE LA CHARTRE DE L'ENVIRONNEMENT	303
B. LOI N° 2014-110 DU 6 FÉVRIER 2014 VISANT À MIEUX ENCADRER L'UTILISATION DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL.....	304
C. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.....	304
1. <i>Transports propres et qualité de l'air (titre III)</i>	304
2. <i>Economie circulaire (titre IV)</i>	312
3. <i>Simplification des procédures (titre VII)</i>	316
4. <i>La transition énergétique dans les territoires (titre VIII)</i>	317
D. LOI N° 2016-138 DU 11 FÉVRIER 2016 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE	318
E. LOI N° 2016-1015 DU 25 JUILLET 2016 PRÉCISANT LES MODALITÉS DE CRÉATION D'UNE INSTALLATION RÉVERSIBLE EN COUCHE GÉOLOGIQUE PROFONDE DES DÉCHETS RADIOACTIFS DE HAUTE ET MOYENNE ACTIVITÉ À VIE LONGUE	319
F. LOI N° 2016-1087 DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES	320
1. <i>Une loi enrichie par le Sénat</i>	320

2. Une loi applicable à plus de 75%	320
a) Le décret du 29 novembre 2016 a rendu le titre I ^{er} relatif aux principes fondamentaux (articles 1 à 12) entièrement applicable.....	322
b) La nouvelle gouvernance de la biodiversité prévue par le titre II (articles 13 à 19) est aujourd'hui pleinement mise en œuvre.....	322
(1) L'installation du Comité national de la biodiversité (CNB).....	323
(2) L'évolution du Conseil national de protection de la nature (CNPN) vers une instance exclusivement scientifique.....	327
(3) Les comités régionaux de la biodiversité et les comités de l'eau et de la biodiversité dans les départements d'outre-mer	328
c) L'Agence française pour la biodiversité (titre III - articles 20 à 33) est opérationnelle	328
d) Une gouvernance de la politique de l'eau légèrement modifiée (articles 34 à 36)	331
e) Le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et partage juste et équitable des avantages (titre V - articles 37 à 46) sera applicable en France au 1 ^{er} juillet 2017	332
f) Sur le titre VI : Espaces naturels et protection des espèces (articles 47 à 167).....	334
(1) Les décrets relatifs aux parcs naturels régionaux et à la Fédération nationale des parcs naturels régionaux toujours en attente de publication.....	334
(2) Le régime des établissements publics de coopération environnementale précisé par décret.....	335
(3) Le décret relatif à l'agrément des sites naturels de compensation a été publié.....	335
(4) Un rapport sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales doit être remis au Parlement dans un délai de 2 ans.....	335
(5) La définition de zones prioritaires pour la biodiversité	336
(6) Le chapitre III relatif aux milieux marins (articles 91 à 106) est aujourd'hui entièrement applicable.....	336
(7) Le chapitre V relatif à la lutte contre la pollution applicable.....	337
(8) Décret sur les espèces exotiques envahissantes	338
(9) Le décret relatif au régime d'autorisation des opérations de défrichement attendu	339
g) Sur le titre VII : Espaces naturels et protection des espèces (articles 168 à 174).....	339
 II. TRANSPORTS ET ÉCONOMIE MARITIME	340
 A. LOI N° 2012-77 DU 24 JANVIER 2012 RELATIVE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE	340
 B. LOI N° 2013-431 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES ET DE SERVICES DE TRANSPORTS	340
 C. LOI N° 2014-872 DU 4 AOÛT 2014 PORTANT RÉFORME FERROVIAIRE	340
1. la quasi-totalité des décrets parus.....	340
2. La lenteur de la mise en place du nouveau cadre social	343
3. La parution tardive du décret d'application de la « règle d'or » et la signature des contrats-cadre dans la précipitation	344
4. Les autres mesures tardives.....	346
5. D'autres écarts par rapport à l'esprit de la réforme.....	347
 D. LOI N° 2015-1592 DU 8 DÉCEMBRE 2015 TENDANT À CONSOLIDER ET CLARIFIER L'ORGANISATION DE LA MANUTENTION DANS LES PORTS MARITIMES	348
 E. LOI N° 2016-816 DU 20 JUIN 2016 POUR L'ÉCONOMIE BLEUE.....	349

F. LOI N° 2016-1428 DU 24 OCTOBRE 2016 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ DE L'USAGE DES DRONES CIVILS	353
G. LOI N° 2016-1887 DU 28 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À UNE LIAISON FERROVIAIRE ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES DE GAULLE	355
III. UNION EUROPÉENNE	356
A. LOI N° 2013-619 DU 16 JUILLET 2013 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	356
B. LOI N° 2015-1567 DU 2 DÉCEMBRE 2015 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES.....	364
EXAMEN EN COMMISSION.....	369

AVANT-PROPOS

Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2006 et le 30 septembre 2016, ayant été examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ou, dans ses domaines de compétences, par l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Les mesures d'application comptabilisées dans ce bilan sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 mars 2017 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2015-2016 (autrement dit, entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016), d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2017 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

Les lois sur lesquelles la commission a été saisie pour avis et celles sur lesquelles elle a bénéficié d'une délégation au fond ne sont pas intégrées dans ce bilan¹.

¹ Par exception, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examinée avec une délégation au fond sur environ la moitié des articles, fait l'objet d'un bilan qualitatif en seconde partie de rapport.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Alors qu'une seule loi examinée au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait été promulguée pendant la session parlementaire 2014-2015, **sept lois** relevant de ses compétences sont entrées en vigueur au **cours de la session parlementaire 2015-2016** :

- la loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques ;

- la loi n° 2015-1592 du 8 décembre 2015 tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes ;

- la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire ;

- la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue ;

- la loi n° 2016-1015 du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue ;

- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

- la loi n° 2016-1086 organique du 8 août 2016 relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité.

Par ailleurs, dix lois plus anciennes, adoptées entre le 1^{er} octobre 2006 et le 30 septembre 2015, nécessitent encore d'être suivies par la commission dans le cadre du présent rapport en raison de l'attente de publication au 1^{er} avril 2016 d'une ou plusieurs mesures d'application.

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Quatre lois adoptées au cours de la session parlementaire 2015-2016 sont d'ores et déjà totalement applicables :

- d'une part, **deux lois d'application directe** : la loi n° 2016-1015 du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de hautes et moyennes activités à vie longue, et la loi n° 2016-1086 organique

du 8 août 2016 relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité ;

- d'autre part, **deux autres lois requérant des mesures réglementaires** : la loi n° 2015-1592 du 8 décembre 2015 tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes, et la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Deux lois, adoptées antérieurement à cette session, sont devenues totalement applicables grâce à la publication de mesures entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2017 :

- la loi n° 2010-597 relative au Grand Paris du 3 juin 2010 (publication de deux décrets en Conseil d'État)

- la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports (publication d'un décret en Conseil d'État).

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

64,7 % de l'ensemble des lois relevant des domaines de compétence de la commission et adoptées au cours des **dix dernières années attendent encore une ou plusieurs mesures d'application.**

Trois lois adoptées au cours de la session 2015-2016 sont partiellement applicables au 31 mars 2017 :

- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (publication de 7 décrets en Conseil d'État, 2 décrets simples et 1 arrêté) ;

- la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue (publication de 3 décrets en Conseil d'État, 4 décrets simples et 5 arrêtés) ;

- la loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 relative à diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques (publication d'un décret en Conseil d'État).

Quatre lois adoptées au cours des sessions précédentes ont également vu leur taux d'application progresser entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2017 du fait de l'adoption de 7 mesures d'application :

- la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire (publication de deux décrets en Conseil d'État) ;

- la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable (publication d'un décret en Conseil d'État et de deux décrets simples) ;

- la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France (publication d'un décret en Conseil d'État) ;

- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (publication d'un arrêté).

En revanche, la commission déplore que **quatre autres lois n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de la période considérée :**

- la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

- la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique ;

- la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports ;

- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

C. LES LOIS NON APPLICABLES

La commission se félicite qu'aucune des lois suivies par elle ne soit totalement inapplicable au 31 mars 2017.

En effet, chacune des lois n'étant pas d'application directe a fait l'objet d'au moins une mesure réglementaire d'application.

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

Au cours de l'année parlementaire 2015-2016, **une seule loi d'initiative sénatoriale** intéressant la commission a été promulguée : la loi n° 2016-1015 du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue.

Les articles de cette loi n'ont besoin d'aucune mesure règlementaire pour être pleinement applicables.

Parmi les onze lois d'initiative sénatoriale examinées au fond par la commission au cours des dix dernières années, une seule loi, la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique (issue d'une proposition de loi déposée par Xavier Pintat), n'est toujours pas totalement applicable.

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

Trois lois promulguées au cours de l'année 2015-2016 examinées au fond par la commission ont été votées selon la procédure accélérée. Deux d'entre elles ne sont encore que **partiellement applicables** :

- la loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques ;

- la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

La troisième est devenue **totale**ment applicable : la loi n° 2015-1592 du 8 décembre 2015 tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes.

Cinq autres lois plus anciennes, entrant dans le champ de compétences de la commission et étudiées dans le cadre du présent rapport, **ont été votées après engagement de la procédure accélérée et nécessitent encore des mesures d'application** :

- la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. Au 31 mars 2017, 3 mesures d'application restaient encore à adopter ;

- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Au 31 mars 2017, 16 mesures d'application relatives à ce texte restaient encore à prendre ;

- la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Au 31 mars 2017, 1 mesure d'application de ce texte était encore attendue ;

- la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable. Au 31 mars 2017, 12 mesures d'application de ce texte étaient encore attendues ;

- la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Au 31 mars 2017, 1 mesure d'application restait à prendre.

IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION

Sur les **62 rapports** demandés au Gouvernement depuis le 1^{er} octobre 2006 au titre de dispositions issues de lois suivies par la commission, **33 ont été remis au Parlement**, c'est-à-dire un peu plus de la moitié du nombre total de rapports attendus.

Au cours de l'année parlementaire 2015-2016 et jusqu'à la date du 31 mars 2017, seuls **6 rapports** intéressant la commission ont été déposés au Sénat.

RAPPORTS D'INFORMATION INTÉRESSANT LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DÉPOSÉS AU SÉNAT ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2015 ET LE 31 MARS 2017

Disposition de la loi	Intitulé du rapport	Date de remise du rapport
Art. 60 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement	Rapport d'activité 2014 sur l'exécution et le contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art	7 mars 2016 (remise en 2016 d'un bilan portant sur l'année 2014)
Art. 225 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement	Rapport triennal relatif à l'application par les entreprises des dispositions de l'article L.225-102-1 du code de commerce et du décret « Grenelle II »	18 novembre 2016
Art. 23 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports	Rapport au Parlement n° 005967-03 sur les impacts de l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes	9 mars 2016 (plus d'1 an et 2 mois de retard)
Art. 1 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire	Rapport d'orientation stratégique relatif au système ferroviaire	5 décembre 2016
Art. 11 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire	Rapport du Gouvernement relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et aux solutions qui pourraient être mises en œuvre afin de traiter l'évolution de la dette historique du système ferroviaire	19 septembre 2016
Art. 3 de la loi n° 2014-1104 du 1 ^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux véhicules de transport avec chauffeur	Rapport sur l'application de la loi n° 2014-1104 du 1 ^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux véhicules de transport avec chauffeur	Novembre 2015 (retard d'un mois)

La commission regrette que **29 rapports** portant sur des lois qu'elle a examinées au fond soient **encore attendus**.

Elle ne peut également que déplorer la **lenteur d'élaboration** de ces documents.

Cette situation est d'autant plus dommageable que ces rapports sont l'une des modalités utiles et parfois indispensables de l'évaluation et du contrôle parlementaire.

SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR

I. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. LOI N° 2012-1460 DU 27 DÉCEMBRE 2012 RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC DÉFINI À L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

La loi du 27 décembre 2012, qui vise à mettre le code de l'environnement en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, prévoyait l'adoption de quatre décrets dont un décret en Conseil d'État.

Le rapport relatif à l'application des lois de l'année dernière mentionnait qu'un décret n'avait toujours pas été publié : le décret en Conseil d'État sur les conditions d'attribution de l'agrément mentionné à l'article L. 141-1 du code de l'environnement, relatif aux associations exerçant « *dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement* ».

Cependant, interrogé par votre commission, le Gouvernement a indiqué que les conditions d'attribution de cet agrément étaient fixées par le décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011 codifiées aux articles R. 141-1 et suivants du code de l'environnement : « *ces dispositions préexistant à l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012, et étant conformes à celle-ci, il n'a pas été nécessaire de les modifier* »¹. La loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 est donc entièrement applicable.

Par ailleurs, le Gouvernement n'a pas remis au Parlement le rapport chargé d'évaluer l'expérimentation prévue par l'article 3 de la loi relative à la publication, par voie électronique, des observations du public lors de consultations organisées sur certains projets de décrets et d'arrêtés ministériels. Initialement prévue pour durer dix-huit mois, cette expérimentation s'est finalement limitée à la période du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 2014 en raison de la signature tardive du décret précisant les modalités de sa mise en œuvre². Le Gouvernement a indiqué avoir reçu un rapport établi par la Commission nationale du débat public au terme de

¹ Questionnaire relatif à l'application des lois pour l'année 2017.

² Décret n° 2013-1303 du 27 décembre 2013 relatif à l'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

l'expérimentation, le 10 octobre 2014. Ce dernier n'a en revanche pas été transmis au Parlement.

B. LOI N° 2014-110 DU 6 FÉVRIER 2014 VISANT À MIEUX ENCADRER L'UTILISATION DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

La loi du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national est une loi d'application directe qui ne nécessitait aucune mesure d'application.

Cette loi prévoyait toutefois que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 31 décembre 2014, un rapport sur le développement de l'utilisation des produits de bio-contrôle et à faible risque mentionnés aux articles 1^{er} et 2 de la loi, sur les leviers qui y concourent et sur les recherches menées dans ce domaine. Le rapport devait indiquer les freins juridiques et économiques au développement de ces produits et plus largement à celui de la lutte intégrée. Ce rapport, dont le ministère de l'agriculture a la charge, n'a pas été remis au Parlement.

C. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE

1. Transports propres et qualité de l'air (titre III)

Concernant le **titre III, relatif aux transports propres, la totalité des mesures d'application ont été prises en janvier 2017**, alors même que 6 mesures sur 31 seulement avaient été prises l'année dernière. Ce taux d'application est particulièrement satisfaisant, notamment au vu de l'importance des dispositions concernées. Seul un rapport est toujours en attente.

Les dispositions relatives à la qualité de l'air et aux transports propres ont toutes été publiées en 2016, après avoir fait l'objet de larges concertations, d'avis du Conseil national d'évaluation des normes et de consultations publiques.

Les **trois articles du chapitre I^{er}**, concernant la priorité aux modes de transport les moins polluants, étaient d'application directe.

Au **chapitre II relatif à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables dans les transports, la toute récente publication des quatre décrets d'application de l'article 37 de la loi sur les véhicules propres** est à souligner, avec un an de retard par rapport au calendrier initialement prévu. **Quatre décrets** ont en effet été publiés au Journal officiel du 12 janvier 2017 :

- le **décret n°2017-24 du 11 janvier 2017** pris pour l'application des articles L. 224-7 du code de l'environnement et L. 318-1 du code de la route

définissant les critères caractérisant les véhicules à faibles et très faibles niveaux d'émissions de moins de 3,5 tonnes ;

- le **décret n°2017-23 du 11 janvier 2017** pris pour l'application de l'article L. 224-8 du code de l'environnement définissant les critères caractérisant les autobus et autocars à faibles émissions ;

- le **décret n°2017-22 du 11 janvier 2017** pris pour l'application du premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'environnement définissant les critères caractérisant les véhicules à faibles émissions dont le poids total autorisé en charge excède 3,5 tonnes ;

- le **décret n°2017-21 du 11 janvier 2017** relatif aux obligations d'achat ou d'utilisation de véhicules à faibles émissions par les gestionnaires de flottes de véhicules, les loueurs de véhicules automobiles, les exploitants de taxis et les exploitants de voitures de transport avec chauffeur.

LES DÉCRETS « VÉHICULES À FAIBLES ÉMISSIONS ET VÉHICULES À TRÈS FAIBLES ÉMISSIONS »

1/ Le décret n° 2017-24 du 11 janvier 2017 pris pour l'application des articles L. 224-7 du code de l'environnement et L. 318-1 du code de la route définissant les critères caractérisant les véhicules à faibles et très faibles niveaux d'émissions de moins de 3,5 tonnes définit les véhicules à faibles et très faibles émissions de moins de 3,5 tonnes. Il sera applicable le 13 janvier 2017.

Une **voiture particulière** ou une camionnette est un véhicule à faibles niveaux d'émissions « au sens de l'article L. 224-7 du code de l'environnement si ses **émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques**, mesurées dans le cadre du règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007, sont **inférieures ou égales à 60 grammes par kilomètre pour les émissions de dioxyde carbone** ».

Une voiture particulière ou une camionnette est un véhicule à très faibles niveaux d'émissions si sa source d'énergie est l'électricité, l'hydrogène, l'hydrogène et l'électricité (hybride rechargeable), l'hydrogène et l'électricité (hybride non rechargeable) ou l'air comprimé.

2/ Le **décret n° 2017-23 du 11 janvier 2017** pris pour l'application de l'article L. 224-8 du code de l'environnement définissant les critères caractérisant les autobus et autocars à faibles émissions fixe les critères définissant les autobus et autocars à faibles émissions prévus par l'article 37 de la loi. Il entre en vigueur le 13 janvier 2017.

Le décret prévoit que cette définition dépend de la densité des collectivités et de leur niveau d'exposition à la pollution.

Ainsi :

a) À Paris et dans certaines communes d'Île-de-France¹ ainsi que dans certaines agglomérations de plus de 250 000 habitants et situées hors Ile-de-France

Les **véhicules à faibles émissions** sont les autobus électriques y compris les véhicules alimentés par une pile à combustible à hydrogène, ou ceux qui utilisent « un carburant gazeux si une fraction du gaz consommé est d'origine renouvelable » et aussi les véhicules dont la motorisation est électrique-hybride fonctionnant uniquement en mode électrique sur l'itinéraire concerné.

Sont également des véhicules à faibles émissions : les véhicules utilisant un carburant gazeux, quelle que soit l'origine du gaz qu'ils consomment, si le réseau électrique ne peut pas être rendu compatible avec le besoin énergétique d'une flotte de véhicules à des coûts économiquement acceptables ; mais également, jusqu'au 1^{er} janvier 2020, les véhicules dont la motorisation est électrique-hybride ou utilise un carburant gazeux, et jusqu'au 1^{er} janvier 2025, les véhicules à motorisation électrique-hybride si le réseau électrique et le réseau gazier ne peuvent être rendus compatibles avec le besoin énergétique d'une flotte de véhicules à des coûts économiquement acceptables.

b) Dans les autres communes franciliennes, des autres communes situées dans des agglomérations de plus de 250 000 habitants ainsi que des communes concernées par un plan de protection de l'atmosphère dont la liste est fixée par arrêté :

Les **autobus à faibles émissions** sont : les véhicules électriques, y compris les véhicules alimentés par une pile à combustible à hydrogène, ou utilise un carburant gazeux si une fraction du gaz consommé est d'origine renouvelable (au minimum 20 % à partir du 1^{er} janvier 2020 et 30 % à partir du 1^{er} janvier 2025) ainsi que les véhicules dont la motorisation est électrique-hybride, ou utilise un carburant gazeux ou les véhicules dont les moteurs sont conçus pour ne fonctionner qu'avec des carburants très majoritairement d'origine renouvelable.

Dans tous les cas, le décret prévoit que le préfet peut autoriser des dérogations « d'une durée maximale de cinq ans aux types de motorisations exigées pour les véhicules à faibles émissions [...] pour tenir compte des caractéristiques particulières du territoire telles que la topographie et le climat ou du réseau routier emprunté. Dans ce cas, sont admis les véhicules neufs. »

c) Dans les autres collectivités :

Les véhicules à faibles émissions satisfont « au moins à la norme Euro VI ».

3/ **Le décret n° 2017-22 du 11 janvier 2017** pris pour l'application du premier alinéa de l'article L. 224-8 du code de l'environnement définissant les critères caractérisant les véhicules à faibles émissions dont le poids total autorisé en charge excède 3,5 tonnes fixe les critères des véhicules à faibles émissions pour les poids lourds acquis ou utilisés lors du renouvellement des flottes comportant plus de vingt véhicules automobiles. Ces véhicules sont considérés à faibles émissions s'ils sont électriques, s'ils fonctionnent à l'hydrogène, au gaz naturel (y compris biométhane), au gaz de pétrole liquéfié, aux biocarburants et à l'énergie mécanique provenant d'un stockage embarqué ou d'une source embarquée.

¹ Montrouge, Malakoff, Vanves, Issy-les-Moulineaux, Boulogne-Billancourt, Neuilly-sur-Seine, Levallois-Perret, Clichy, Saint-Ouen, Pantin, Le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Bagnolet, Montreuil, Aubervilliers, Saint-Denis, Vincennes, Saint-Mandé, Charenton-le-Pont, Ivry-sur-Seine, Le Kremlin-Bicêtre et Gentilly.

4/ **Le décret n° 2017-21 du 11 janvier 2017** relatif aux obligations d'achat ou d'utilisation de véhicules à faibles émissions par les gestionnaires de flottes de véhicules, les loueurs de véhicules automobiles, les exploitants de taxis et exploitants de voitures de transport avec chauffeur.

La publication de ces décrets est d'autant plus importante que cet article 37 avait donné lieu à de nombreux débats, notamment au Sénat et le rapporteur Louis Nègre avait formulé un certain nombre de mises en garde.

Ils ont fait l'objet de consultations importantes. Le projet de décret relatif aux autobus et autocars à faibles émissions avait notamment fait l'objet d'un premier avis défavorable du Conseil national de l'évaluation des normes, contraignant le Gouvernement à modifier notamment le seuil d'habitants retenu pour la définition (de 100 000 à 250 000).

Sur le titre III, les mesures d'application suivantes ont également été prises :

- le **décret n° 2016-179 du 22 février 2016 relatif aux modalités d'application de la réduction d'impôt pour mise à disposition d'une flotte de vélos** prévue à l'article 220 *undecies A* du code général des impôts, pris en application de l'article 39 de la loi. Il apporte des précisions sur l'assiette de la réduction d'impôt pour la mise à la disposition gratuite des salariés d'une flotte de vélos et fixe les obligations déclaratives incombant aux entreprises qui souhaitent obtenir le bénéfice de la réduction d'impôt auprès de l'administration fiscale.

- le **décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie** qui a également fixé la **stratégie pour le développement de la mobilité propre** prévue par l'article 40 ainsi que l'objectif d'incorporation de biocarburants avancés dans la consommation finale d'énergie du secteur des transports et la liste des biocarburants conventionnels et des biocarburants avancés, prévue par l'article 43 de la loi ;

- les **deux mesures d'application prévues par l'article 41**, prévoyant l'obligation de stationnement vélo et de pré-équipement pour les véhicules électriques à la construction des bâtiments (nombre minimal de places) et les obligations de pré-équipement pour les véhicules électriques et de stationnement vélo lors de travaux dans les bâtiments existants pour les parcs de stationnement annexes : **décret en Conseil d'État n° 2016-968 du 13 juillet 2016 ;**

En revanche, le texte réglementaire prévu par l'article 42 de la loi, précisant la réduction de l'obligation de stationnement des plans locaux d'urbanisme de 15% au minimum en contrepartie de la mise à disposition de véhicules électriques munis d'un dispositif de recharge adapté ou de véhicules propres en auto-partage est devenu sans objet, cette disposition

ayant été abrogée par l'ordonnance n°2015-1774 refondant le livre Ier de la partie législative du code de l'urbanisme ; cette mesure avait pourtant été introduite au Sénat à l'initiative du rapporteur Louis Nègre et devait être un signal fort pour le développement des véhicules électriques.

Sur les sujets relatifs à **la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques et qualité de l'air dans les transports**, la quasi-totalité des dispositions prévues sont en vigueur (contre la moitié seulement l'année dernière) :

- à l'article 48, le **décret n°2015-361 du 30 mars 2015 modifiant le décret n°2014-1672 du 30 décembre 2014 instituant une aide à l'acquisition et à la location des véhicules peu polluants** a été publié en application du III de l'article ;

- à l'article 50, le **décret n°2016-144 du 11 février 2016 relatif au versement d'une indemnité kilométrique vélo** par les employeurs privés a été publié ;

L'INDEMNITÉ KILOMÉTRIQUE VÉLO FIXÉE À 25 CENTIMES

L'article 50 de la loi a créé une indemnité kilométrique pour le vélo, prise en charge par l'employeur à partir du 1^{er} juillet 2015. **La loi de finances rectificative pour 2015 a modifié ce dispositif** en le rendant facultatif et en plafonnant le montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales à 200 euros par an et par salarié.

Le **décret du 11 février 2016** permet ainsi aux employeurs volontaires de prendre en charge tout ou partie des frais engagés par ses salariés pour leurs déplacements à vélo (ou à vélo à assistance électrique) entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail. Il précise en outre les conditions dans lesquelles l'indemnité kilométrique peut être cumulée avec la prise en charge des abonnements de transport collectif ou de service public (« à condition que ces abonnements ne permettent pas d'effectuer ces mêmes trajets »).

Le rapporteur Louis Nègre, qui avait défendu le principe d'une indemnité kilométrique obligatoire, avait souligné qu'il y avait « *une incohérence à demander, d'une part, à tous les acteurs de faire des efforts pour réduire les émissions dans les transports, alors que, d'autre part, les mobilités douces sont les seules à ne bénéficier d'aucun dispositif incitatif pour les trajets domicile-travail, qui constituent le segment où les gisements de réduction d'émissions sont les plus importants* ». Il avait en outre considéré qu'une telle mesure permettrait de peser sur les comportements.

- à l'article 59, l'ordonnance visant à transposer la réglementation européenne relative à la teneur en soufre des combustibles marins a été publiée : il s'agit de l'ordonnance n° 2015-1736 du 24 décembre 2015 portant transposition de la directive 2012/33/UE du 21 novembre 2012 modifiant la directive 1999/32/CE en ce qui concerne la teneur en soufre des combustibles marins (le projet de loi de ratification doit être déposé dans les six mois suivant la date de publication de cette ordonnance, soit avant le 23 juin 2016) ;

- à l'article 60, le décret visant à préciser les modalités d'application de l'obligation de capacité de transport sous pavillon français, afin de sécuriser les approvisionnements stratégiques de pétrole brut et de produits pétroliers (art. L. 631-1 du code de l'énergie), a été publié : il s'agit du décret n° 2016-176 du 23 février 2016 fixant les conditions dans lesquelles est acquittée l'obligation de capacité de transport établie par l'article L. 631-1 du code de l'énergie, complété par **un arrêté du 25 février 2016** ; en outre, après la parution du décret n° 2016-1927 du 28 décembre 2016 fixant les conditions dans lesquelles est acquittée l'obligation de capacité de transport établie par l'article L. 631-1 du code de l'énergie, pris en application de l'article 59 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, le décret du 23 février 2016 a été modifié sur le volet « capacité de transport maritime » par l'arrêté du 17 février 2017 ;

- à l'article 45, le décret prévoyant les modalités de l'obligation faite aux personnes publiques ou privées exploitant un aéroport d'établir un programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques a été pris le 10 mai 2016 (**décret n°2016-565**) ;

- à l'article 48, le décret n°2016-847 a été publié le 28 juin 2016 sur les zones à circulation restreinte, ainsi que l'arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du code de la route.

DÉCRET « ZONES À CIRCULATION RESTREINTE »

La loi relative à la transition énergétique prévoit la possibilité d'instaurer au niveau local **des zones à circulation restreinte** dans les agglomérations et les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère est adopté. Les maires et présidents d'établissement public intercommunal peuvent, par arrêté, interdire dans les agglomérations et les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère est adopté, en cours d'élaboration ou de révision la circulation des véhicules les plus polluants sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'établissement public intercommunal.

Le **décret publié le 28 juin 2016** fixe les modalités d'élaboration de l'arrêté local ainsi que les dérogations et sanctions applicables. Il abroge également les dispositions relatives aux zones d'action prioritaires pour l'air.

Il a été publié après une consultation publique menée du 15 au 31 janvier 2016 et après avis du Conseil national d'évaluation des normes.

Le décret précise notamment le **contenu de l'étude** prévue par le nouvel article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales (créé par l'article 48 de la loi relative à la transition énergétique). Cette étude, **qui doit accompagner l'arrêté pris par le maire ou le président d'EPCI**, doit présenter l'objet des mesures de restriction « *justifiant leur nécessité et exposant les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus de leur mise en œuvre, notamment en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de l'exposition de la population à la pollution atmosphérique* ».

Elle doit contenir « *un résumé non technique, une description de l'état initial de la qualité de l'air sur la zone concernée* » ainsi qu'une évaluation de la population concernée, des émissions de polluants atmosphériques dues au transport routier sur la zone concernée, de la proportion de véhicules concernés par les restrictions et, le cas échéant, les dérogations prévues, des réductions des émissions de polluants atmosphériques attendues par la création de la zone à circulation restreinte.

Le décret prévoit également que **les avis** des autorités organisatrices de la mobilité, des conseils municipaux des communes limitrophes, des gestionnaires de voirie, et des chambres consulaires sont **réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de deux mois**.

L'accès à la zone à circulation restreinte ne peut en outre être interdit aux véhicules d'intérêt général, aux véhicules du ministère de la défense, aux véhicules portant une carte de stationnement pour personne handicapée, aux véhicules de transport en commun de personnes à faibles émissions. Des dérogations individuelles peuvent être accordées sur demande motivée.

Les sanctions prévues pour un conducteur qui circule dans une zone à circulation restreinte sont les amendes prévues pour les contraventions de quatrième et troisième classe.

L'arrêté du 21 juin 2016 a défini la **classification des véhicules en fonction de leurs niveaux d'émissions de polluants atmosphériques**. Les collectivités qui le souhaitent, dans l'objectif sanitaire de limiter les émissions de polluants et l'exposition des habitants à un air pollué, peuvent moduler leur politique publique en matière de transport routier sur la base de cette classification.

Cela peut notamment se traduire par une modulation de la tarification du stationnement, l'instauration de voies réservées ou des restrictions d'accès à certaines zones.

Les véhicules sont classés selon des critères simples en lien avec la source d'énergie utilisée et les normes EURO ; les véhicules les plus polluants ne sont pas classés ; la classe du véhicule est déterminée simplement à partir de trois informations figurant sur le certificat d'immatriculation (« carte grise ») : 1/ la source d'énergie utilisée par le véhicule (par exemple : diesel, essence, hybride électrique-essence, GNV, etc.), 2/ le type du véhicule (deux roues, trois roues ou quadricycles, voitures, véhicules utilitaires légers, poids lourds), 3/ la norme EURO si disponible ou à défaut la date de première immatriculation du véhicule). Ce classement remplace celui défini par l'arrêté du 3 mai 2012.

Le rapport évaluant l'opportunité de réserver, sur les autoroutes et les routes nationales comportant deux chaussées de trois voies séparées par un terre-plein central et traversant ou menant vers une métropole, une voie aux transports en commun, aux taxis, à l'autopartage, aux véhicules à très faibles émissions et au covoiturage prévu par l'article 56 a été publié en juillet 2016.

En revanche, le **rapport établissant un bilan chiffré des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote dans le secteur des transports ventilé par source d'émission** prévu par l'article 57, n'est à ce jour toujours pas publié alors qu'il devait être remis au plus tard le 17 août 2016.

Au chapitre III, concernant les mesures de planification relatives à la qualité de l'air, le décret n°2016-812 a été publié, en application de l'article 65 sur les modalités du contrôle technique renforcé sur les émissions de polluants atmosphériques et de particules fines. Il a été complété par un arrêté du 22 juin 2016 relatif aux modalités des mesures réalisées en application du décret. Le **décret n° 2017-238 du 24 février 2017** et l'arrêté du même jour ont prolongé la période de réalisation des mesures réalisées à titre expérimental dans le cadre du renforcement du contrôle des émissions de polluants atmosphériques jusqu'au 30 avril 2017, afin de disposer de suffisamment de données.

Enfin, les **arrêtés prévus par l'article 66**, afin de fixer la liste des communes incluses dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants dans le cadre du dispositif de surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, la liste des communes incluses dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants dans le cadre d'un plan de protection de l'atmosphère et enfin la liste des agglomérations de plus de 100 000 habitants dans le cadre de la carte de bruit et du plan de prévention du bruit ont été pris le 28 juin 2016.

En matière de lutte contre la pollution atmosphérique, deux textes d'application sont prévus par l'article 64 : un décret fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques et un arrêté définissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) pour atteindre ces objectifs.

Après consultation du public, ces textes ont été publiés le 11 mai 2017, avec un retard de près d'un an par rapport à la date du 30 juin 2016, prévue expressément par l'article 64. Les services du ministère expliquent ce décalage par le nombre important d'observations reçues lors des travaux techniques d'aide à la décision, ainsi que par la nécessaire prise en compte des négociations relatives à la directive 2016/2284 du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, dite directive « NEC ».

Le **décret n° 2017-949 du 10 mai 2017 fixe des objectifs nationaux de réduction** entre 2020 et 2024, 2025 et 2029, et à partir de 2030, pour les émissions des polluants suivants : dioxyde de soufre (SO₂), oxydes d'azote (NO_x), composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), ammoniac (NH₃) et particules fines (PM_{2.5}). Ces objectifs sont fixés par rapport aux émissions de l'année de référence 2005.

L'arrêté du 10 mai 2017 établissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques est composé de 7 volets : industrie, transport et mobilité, résidentiel-tertiaire, agriculture, mobilisation des acteurs locaux, amélioration des connaissances et innovation, mobilisation des financements en faveur de la qualité de l'air. Chacun de ces volets est décliné en plusieurs axes, liés à différentes actions. Ces mesures

ont été sélectionnées en s'appuyant sur un rapport d'« aide à la décision pour l'élaboration du PREPA », publié en juin 2016.

Au sein du chapitre III du titre VIII, relatif à la transition énergétique dans les territoires, l'arrêté prévoyant les conditions dans lesquelles la collecte des plans climat-air-énergie territoriaux est assurée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie a été publié le 4 août 2016.

2. Economie circulaire (titre IV)

Le titre IV de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte vise à lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire, de la conception des produits à leur recyclage. **L'ensemble des mesures d'application des articles de ce titre ont été adoptées.** En revanche, plusieurs demandes de rapport n'ont pas été satisfaites.

Les mesures d'application les plus emblématiques relatives à la gestion des déchets, en particulier s'agissant de la soumission des publications de presse aux obligations de la filière de responsabilité élargie du producteur (REP) « papier » ou la mise en place d'une filière REP pour les navires de plaisance ou de sport figurent parmi les dernières mesures adoptées.

Ainsi, le décret n° 2016-917 du 5 juillet 2016 pris en application de l'article 91 dispose que les **publications de presse peuvent s'acquitter de leurs contributions financières sous forme de prestations en nature**, en mettant à disposition des organismes agréés des encarts publicitaires sensibilisant le consommateur sur le tri et le recyclage¹. Pour cela, les metteurs sur le marché doivent respecter tout ou partie des quatre critères suivants (un quart de la contribution pouvant être acquitté par critère) :

- la publication est composée exclusivement de fibres recyclées ou issues de forêts durablement gérées² ;
- la publication ne contient pas plus d'un élément perturbateur du recyclage ;
- le cumul des distances entre la papeterie fournissant le papier sur lequel est imprimée la publication, l'imprimerie dans laquelle elle est imprimée et le centre principal de diffusion de la publication est inférieur à 1 500 kilomètres ;
- la publication mentionne en caractères apparents des informations relatives à ses caractéristiques environnementales.

¹ D'après l'arrêté du 28 décembre 2016, la valorisation des encarts publicitaires mis à disposition dans le cadre de la contribution en nature est établie à 50 % du tarif public affiché par l'éditeur.

² À partir de 2020, ce papier doit être composé de plus de 50 % de fibres recyclées et issu de forêts durablement gérées.

Ces critères ont été définis sur la base des propositions du rapport remis au Gouvernement le 17 février 2016 par le député Serge Brady et le sénateur Gérard Miquel¹. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, il apparaît que ces critères seront faciles à atteindre pour un grand nombre de publications de presse, qui ont déjà majoritairement recours à l'utilisation de papiers issues de fibres recyclées ou qui ont limité le nombre d'éléments perturbateurs de recyclage, ce qui devraient leur permettre d'acquitter une part importante de leur contribution financière sous forme de prestation en nature.

Les modalités de **mise en place d'une filière REP pour les navires de plaisance ou de sport hors d'usage**, qui constitue l'un des apports du Sénat lors de l'examen du projet de loi, et dont la mise en œuvre a été repoussée au 1^{er} janvier 2018 par la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue², ont été précisées par le décret en Conseil d'État n° 2016-1840 du 23 décembre 2016.

Ce décret, prévoit que les metteurs sur le marché doivent procéder au traitement des déchets issus des bateaux de plaisance ou de sport soit par un système individuel approuvé par arrêté, soit en adhérant à un éco-organisme agréé en lui versant une contribution financière. Ces organismes doivent répondre aux exigences d'un cahier des charges fixé par arrêté qui définit notamment la quantité minimale de bateaux de plaisance ou de sport devant faire l'objet d'un traitement chaque année et la modulation du niveau des contributions financières en fonction de critères d'éco-conception des produits.

Par ailleurs, le décret n° 2015-1573 du 2 décembre 2015 pris en application de l'article L. 5242-9-1 du code des transports précise les **modalités de recyclage des navires**. Le règlement européen du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires prévoit diverses prescriptions visant à prévenir, réduire et minimiser les accidents, blessures et autres effets négatifs sur la santé humaine et l'environnement dans le cadre du recyclage des navires et de l'élimination des déchets dangereux qu'ils contiennent. Il prévoit par exemple que chaque navire doit disposer d'un inventaire des matières dangereuses qu'il contient dans sa structure ou son équipement, et qu'il est interdit d'utiliser certaines matières dangereuses. Avant le recyclage d'un navire battant pavillon français, son propriétaire doit fournir à l'opérateur effectuant les travaux des informations spécifiques sur le navire et élaborer un plan de recyclage. Il doit également notifier son intention de recycler un navire au ministre chargé de la mer. Le décret n° 2015-1573 précise les modalités de cette notification.

¹ Serge Brady et Gérard Miquel, *Rapport au Gouvernement sur l'extension à la presse de la contribution au fonctionnement de la filière de collecte et la valorisation des déchets de papier*, 17 février 2016.

² Article 55 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

Les décrets relatifs à l'interdiction des sacs plastiques à usage unique et des gobelets, verres et assiettes jetables en plastique sont venus préciser la teneur biosourcée minimale que ces ustensiles devaient contenir pour pouvoir continuer à être autorisés ainsi que la trajectoire d'évolution de ce pourcentage.

Le décret en Conseil d'État n° 2016-379 du 30 mars 2016 a ainsi défini les conditions d'application des dispositions législatives visant à **interdire la mise à disposition des sacs en matières plastiques à usage unique à l'exception des sacs compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées.**

Il précise ainsi la composition attendue des sacs plastiques biosourcés. Cette teneur biosourcée devra être de 30 % à partir du 1^{er} janvier 2017, de 40 % à partir du 1^{er} janvier 2018, de 50 % à partir du 1^{er} janvier 2020 et enfin de 60 % à partir du 1^{er} janvier 2025.

Le décret précise également le marquage devant figurer sur les sacs en matières plastiques pour informer le consommateur sur leur composition et leur utilisation. Pour les sacs de caisse à usage unique, ce marquage doit indiquer :

- qu'il peut être utilisé pour le compostage en compostage domestique, en précisant la référence à la norme correspondante ;
- qu'il peut faire l'objet d'un tri au sein d'une collecte séparée de biodéchets et ne doit pas être abandonné dans la nature ;
- qu'il est constitué pour partie de matières biosourcées, en précisant la valeur chiffrée de sa teneur biosourcée et la référence à la norme qui permet de la déterminer.

Dans les autres cas, l'inscription indique que le sac peut être réutilisé et ne doit pas être abandonné dans la nature.

S'agissant des gobelets, verres et assiettes jetables en matière plastique, le décret n° 2016-1170 du 11 août 2016 prévoit que la teneur biosourcée minimale de ces ustensiles devra être de 50 % à partir du 1^{er} janvier 2020 et de 60 % à partir du 1^{er} janvier 2025.

À l'article 77, le décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets précise les modalités d'application de l'obligation de contractualiser avec un éco-organisme pour traiter les déchets d'équipements électriques et électroniques professionnels.

Par ailleurs, le décret en Conseil d'État n° 2016-703 du 30 mai 2016, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, **précise les modalités selon lesquelles les professionnels commercialisant des prestations d'entretien ou de répartition de véhicules doivent permettre aux consommateurs d'opter pour l'utilisation de pièces de rechange issues de l'économie circulaire plutôt que de pièces neuves.** Ce décret dresse notamment la liste des pièces

de rechange concernées¹. Il prévoit par ailleurs que ces dispositions ne s'appliquent pas dans plusieurs cas, notamment lorsque les pièces de rechange issues de l'économie circulaire ne sont pas disponibles à temps ou lorsque le professionnel estime que ces pièces sont susceptibles de présenter un risque plus important pour l'environnement, la santé publique ou la sécurité routière.

S'agissant des autres articles du titre IV de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte nécessitant des mesures d'application, il convient de noter les évolutions suivantes :

- **l'article 81 prévoit que les personnes qui mettent sur le marché des bouteilles de gaz à usage individuel prennent en charge la reprise à titre gratuit des bouteilles dont le détenteur s'est défait hors des circuits de consigne.** Le décret n° 2016-836 du 24 juin 2016 prévoit que lorsque ces déchets de bouteilles sont collectés par les collectivités territoriales, elles peuvent demander aux metteurs sur le marché de les reprendre à titre gratuit ;

- à l'article 86, qui transpose le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 relatif aux transferts transfrontaliers de déchets, le décret en Conseil d'État n° 2015-1396 du 3 novembre 2015, non prévu initialement, **précise les pouvoirs du ministre chargé de l'environnement en matière de transferts transfrontaliers de déchets ;**

- **l'article 93 a institué une obligation de reprise des déchets du bâtiment et des travaux publics par les distributeurs de matériaux.** La mesure d'application nécessaire est parue : il s'agit du décret en Conseil d'État n° 2016-288 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets. Il prévoit que tout distributeur de matériaux de construction à destination des professionnels qui exploite une unité de distribution dont la surface est supérieure ou égale à 400 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 1 million d'euros doit organiser la reprise des déchets issus des mêmes types de matériaux, produits et équipements de construction qu'il distribue. Le texte prévoit par ailleurs que cette reprise doit être réalisée sur l'unité de distribution ou dans un rayon maximal de dix kilomètres ;

- **à l'article 95, une mesure d'application était prévue pour encadrer les installations de stockage de déchets inertes.** Les dispositions nécessaires ont été prises dans le décret n°2016-288 du 10 mars 2016 déjà cité. Ce même décret prévoit également les modalités d'application de l'article 96,

¹ Il s'agit des pièces de carrosserie amovible, des pièces de garnissage intérieur et de la sellerie, des vitrages non collés, des pièces optiques ainsi que des pièces mécaniques ou électroniques, à l'exception de celles faisant partie des trains roulants, des éléments de direction, des organes de freinage et des éléments de liaison au sol qui sont assemblés, soumis à usure mécanique et non démontables.

relatif au tri en cinq flux par les professionnels, en particulier en matière de tri de papiers de bureau ;

- **l'article 98 impose un système de comptabilité analytique aux collectivités pour le service public de prévention et de gestion des déchets.** Le décret n° 2015-1827 du 30 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets fixe la liste des indicateurs techniques et financiers qui doivent figurer obligatoirement dans le rapport sur la gestion des déchets.

En outre, à l'article 208, le décret en Conseil d'État n° 2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets a précisé les obligations des associations et de l'État en matière d'enlèvement, de traitement et de recyclage des véhicules usagés en outre-mer.

Si la totalité des mesures d'application du titre IV ont été adoptées, **plusieurs rapports qui devaient être réalisés par le Gouvernement n'ont toutefois pas encore été transmis au Parlement :**

- **à l'article 69 :** l'article 69 prévoit la remise au Parlement d'un rapport quinquennal sur la stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire incluant notamment un plan de programmation des ressources nécessaires aux principaux secteurs d'activités économiques ;

- **à l'article 70 :** cet article prévoit quatre demandes de rapport sur les avantages et inconvénients des broyeurs d'évier, sur la possibilité de convertir certaines aides publiques monétaires en valeurs d'usage, sur les expérimentations menées en matière d'affichage de la durée de vie des produits et enfin sur l'opportunité d'étendre la garantie légale de conformité deux à cinq ans. La loi prévoyait leur remise au plus tard en août 2016 ou janvier 2017 ;

- **à l'article 100 :** cet article prévoit la remise d'un rapport sur le principe de réversibilité du stockage, en vue d'assurer le réemploi, le recyclage ou la valorisation des déchets enfouis dans les installations de stockage des déchets au plus tard le 17 août 2016 ;

- **à l'article 101 :** l'article 101 prévoit la remise d'un rapport avant le 17 août 2016 identifiant les produits qui, ne faisant pas l'objet d'un dispositif de responsabilité élargie du producteur, ont un potentiel de réemploi et de recyclage insuffisamment développé et sont susceptibles de concerner des activités de l'économie sociale et solidaire.

3. Simplification des procédures (titre VII)

Au **chapitre I^{er} du titre VII**, relatif à la simplification des procédures :

- à l'article 137, la **composition de la commission de règlement des désaccords**, notamment financiers, **entre les gestionnaires de réseaux**, qui doit être fixée par voie réglementaire (art. L. 321-5 du code de l'énergie), n'est pas encore parue ; en revanche, **le décret en Conseil d'État n° 2016-1128 du 17/08/2016 relatif à la consignation en cas de non-respect du niveau de qualité en matière d'interruption de l'alimentation en électricité a bien été publié ;**

- à l'article 141, le **décret en Conseil d'État précisant les règles d'implantation des éoliennes vis-à-vis des installations militaires et des équipements de surveillance météorologique et de navigation aérienne (art. L. 553-2 du code de l'environnement) n'a pas encore été pris**. Un projet de décret est actuellement en phase d'étude entre les administrations concernées. Pour améliorer la précision de ses estimations, le ministère de la défense a lancé le développement d'un outil spécifique de modélisation dénommé « **DEMPERE** » (DEMonstrateur de Perturbations des Éoliennes sur les Radars Électromagnétiques) afin notamment de mieux mesurer la contrainte exercée par l'implantation d'éoliennes sur la performance des radars de la défense. Au terme de ces essais que le projet de décret sera finalisé en vue de définir les critères d'espacement, d'alignement et de neutralité hertzienne des aérogénérateurs vis-à-vis des installations de défense (radars, postes d'observations et zones sensibles).

4. La transition énergétique dans les territoires (titre VIII)

Le **décret n°2016-1134 du 19 août 2016** prévu à l'article 197 prévoit les modalités d'articulation entre les schémas régionaux biomasse et la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse.

Initialement prévu pour décembre 2015, le **décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial (PCAET)** précise l'application des dispositions des **articles 188 et 190** relatives au PCAET et à la méthode de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre d'un territoire.

Le décret définit la **procédure d'élaboration du PCAET** et le contenu des différents volets du plan. Il prévoit notamment que les objectifs chiffrés de la stratégie territoriale en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de la consommation d'énergie finale et de réduction des émissions de polluants atmosphériques doivent être déclinés pour chacun des secteurs d'activités dont la liste est définie par arrêté. Il définit également la méthode de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, en prévoyant une prise en compte des émissions directes produites sur l'ensemble du territoire par les différents secteurs d'activités, en distinguant leurs contributions respectives.

Il a été précisé par l'**arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial**, qui définit les secteurs d'activités pris en compte par le

plan ainsi que la liste des polluants atmosphériques et les unités de mesure à utiliser pour la comptabilisation des émissions sur le territoire. Comme le prévoit l'article 188, l'arrêté fixe également les conditions dans lesquelles les PCAET sont collectés *via* une plate-forme informatique.

D. LOI N° 2016-138 DU 11 FÉVRIER 2016 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE

La loi du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire reprend les dispositions introduites à l'article 103 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte introduites en deuxième lecture, que le Conseil constitutionnel avait censurées en application de la règle dite de l'entonnoir.

Cette loi inscrit dans le code de l'environnement une hiérarchie des actions à mettre en place par les acteurs de la chaîne alimentaire pour lutter contre le gaspillage alimentaire : prévention du gaspillage, utilisation des invendus par le don ou la transformation, valorisation destinée à l'alimentation animale, utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou valorisation énergétique, notamment par méthanisation.

Par ailleurs, la loi interdit aux distributeurs du secteur alimentaire de rendre impropres à la consommation des denrées alimentaires encore consommables qu'ils n'ont pas vendues, sous peine d'amende.

Ce texte dispose également que dans un délai d'un an à compter de la date de promulgation de la loi, soit jusqu'au 11 février 2017, les commerces de détail alimentaire dont la surface de vente dépasse 400 m² doivent proposer à une ou plusieurs associations de conclure une convention précisant les modalités selon lesquelles les denrées alimentaires leur sont cédées à titre gratuit.

Pour que la loi soit pleinement applicable, un seul décret d'application était attendu concernant les modalités selon lesquelles les commerces de détail doivent mettre à disposition des associations leurs invendus alimentaires. Ce décret a été adopté : il s'agit du décret n° 2016-1962 du 28 décembre 2016 relatif aux dons de denrées alimentaires entre un commerce de détail alimentaire et une association d'aide alimentaire habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime. Il détermine, d'une part, les caractéristiques que doivent respecter les denrées alimentaires faisant l'objet d'un don, en précisant notamment que seules les denrées dont la date limite de consommation expire dans un délai minimum de deux jours peuvent être concernées, sauf à ce que l'association puisse justifier qu'elle est apte à les redistribuer avant l'expiration de ce délai. Ce décret précise, d'autre part, les dispositions devant figurer dans les conventions conclues entre les commerces de détail et les associations. Ces conventions devront notamment indiquer que le tri des denrées alimentaires est effectué par les commerces de détail, préciser

que les associations peuvent refuser tout ou partie des denrées compte tenu de leurs capacités de transport, de stockage ou de distribution ou si celles-ci paraissent impropres à la consommation, définir les modalités d'enlèvement, de transport et de stockage des denrées et préciser les modalités selon lesquelles est assurée la traçabilité des denrées objet du don.

À noter également que le décret en Conseil d'État n° 2016-1138 du 19 août 2016 a actualisé les informations environnementales devant figurer dans les rapports de gestion des entreprises et intégré la dimension de prévention des déchets et les actions de lutte contre le gaspillage alimentaire, conformément à ce que prévoit l'article 4 de la présente loi.

E. LOI N° 2016-1015 DU 25 JUILLET 2016 PRÉCISANT LES MODALITÉS DE CRÉATION D'UNE INSTALLATION RÉVERSIBLE EN COUCHE GÉOLOGIQUE PROFONDE DES DÉCHETS RADIOACTIFS DE HAUTE ET MOYENNE ACTIVITÉ À VIE LONGUE

La loi du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue, d'initiative sénatoriale, définit la notion de réversibilité du stockage géologique profond des déchets radioactifs introduite par la loi 2006-739 du 28 juin 2006 et prévoit que l'exploitation industrielle du centre de stockage sur le site de Bure débute par une phase industrielle pilote permettant de conforter le caractère réversible du stockage.

Les articles de la loi n'ont besoin d'aucune mesure réglementaire pour être pleinement applicables. En revanche, la loi prévoit l'adoption :

- de décrets en Conseil d'État pour autoriser la création de centres de stockage géologique profond et fixant la durée minimale pendant laquelle la réversibilité du stockage doit être assurée ;

- de décrets simples afin de définir les zones au sein desquelles les collectivités territoriales doivent être consultées quant aux résultats de la phase industrielle pilote préalable à la création de centres de stockage.

Ces décrets ne pourront être adoptés que lorsqu'une demande d'autorisation de création d'un centre de stockage aura été présentée par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra). Une telle demande pourrait être déposée en 2018 s'agissant du centre industriel de stockage géologique de Bure.

F. LOI N° 2016-1087 DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

1. Une loi enrichie par le Sénat

La loi n°2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a été adoptée le 8 août 2016 au terme d'un examen parlementaire de plus de 28 mois. Près de quarante ans après la dernière loi sur la nature, la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, ce texte est intervenu dans un contexte marqué par une forte prise de conscience des enjeux de sauvegarde de la planète avec notamment la Conférence internationale sur le climat (COP 21), qui s'est tenue à Paris en décembre 2015, et l'adoption de la loi relative à la transition énergétique du 17 août 2015.

Les débats au Sénat sur ce texte, dont Jérôme Bignon (Somme - LR) était le rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ont été particulièrement riches et **les apports importants, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.**

C'est ainsi le Sénat qui a consacré la notion « d'interactions », par souci de s'inscrire dans le cadre d'une approche modernisée et dynamique d'une biodiversité qui génère tant des « services écosystémiques » que des « valeurs d'usage ».

L'introduction d'un **régime de responsabilité du fait des atteintes à l'environnement dans le code civil** est également dû à l'initiative conjointe du président Bruno Retailleau et du rapporteur Jérôme Bignon.

Le Sénat a également introduit des dispositions importantes sur la **brevetabilité du vivant**, renforcé la prise en compte des **enjeux ultramarins au sein de l'Agence française pour la biodiversité**, autorisé le Gouvernement à **ratifier le protocole de Nagoya** et prévu la **réalisation d'un inventaire** des terrains disponibles pour la compensation **afin de préserver le foncier agricole.**

2. Une loi applicable à plus de 75%

Moins d'un an après sa publication (10 mois), la loi est aujourd'hui applicable aux trois quarts.

La loi prévoit **35 décrets d'applications dont 26 en Conseil d'État.** Sur cet ensemble, **27 décrets ont déjà été publiés** sur des sujets importants de la loi :

- la contribution à l'inventaire du patrimoine naturel,
- le quasi-statut des agents de l'Agence française pour la biodiversité ;

-
- la création de l'Agence française pour la biodiversité ;
 - la nouvelle gouvernance de la biodiversité avec le Comité national de la biodiversité et le Conseil national de protection de la nature ;
 - le programme national ECOPHYTO ;
 - l'application du protocole de Nagoya à compter du 1^{er} juillet 2017 ;
 - les zones prioritaires pour la biodiversité ;
 - ou encore les sites naturels de compensation.

L'AFB a donc été rendue opérationnelle au 1^{er} janvier 2017 avec la publication au JO de 6 arrêtés de nomination de sa direction générale, son conseil scientifique, son conseil d'administration. Un décret en conseil des ministres sera pris très prochainement pour le président du conseil d'administration, dont la première réunion devrait avoir lieu le 19 janvier 2017.

En outre, un **arrêté important** du 21 décembre 2016 applique la mesure relative aux « **eaux de ballast** ».

Au total, **trois décrets importants sont toujours en attente de publication** :

- le décret prévu par l'article 50 relatif aux conditions de consultation de la Fédération des parcs naturels régionaux de France dans le cadre des procédures de classement ou de renouvellement de classement des parcs naturels régionaux ; d'après les informations transmises à votre rapporteur par le Gouvernement, le projet de décret a fait l'objet de deux examens au Conseil d'État et devrait être prochainement proposé à la signature du ministre ;

- le décret prévu par l'article 164 relatif au commissionnement et à l'assermentation des gardes du littoral pour rechercher et constater les infractions ; le projet de décret, avec ses trois composantes, a été examiné le 4 avril 2017 par la section des travaux publics du Conseil d'État et a été transmis aux ministres concernés pour contreseing le 18 avril ; n'ayant pu être publié avant la fin de la mandature précédente, il semblerait qu'il sera prochainement proposé à la signature du ministre de la transition écologique et solidaire pour publication ;

- le décret prévu par l'article 167 relatif aux conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation de défrichement prévue dans le code forestier ; à ce stade et d'après les informations transmises à votre rapporteur, ce décret fait encore l'objet de discussions techniques entre le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère en charge de l'agriculture et les différentes parties prenantes.

a) Le décret du 29 novembre 2016 a rendu le titre I^{er} relatif aux principes fondamentaux (articles 1 à 12) entièrement applicable

Deux mesures réglementaires sont prévues par l'article 7, relatif à **l'inventaire du patrimoine naturel** afin de fixer les modalités de saisie ou de versement des données brutes de biodiversité ainsi que les conditions dans lesquelles la diffusion des données brutes contenues dans les inventaires peut être restreinte pour des motifs de protection de l'environnement.

Un décret simple les prévoyant a été publié : le **décret n°2016-1619 du 29 novembre 2016 relatif aux modalités de contribution obligatoire à l'inventaire du patrimoine naturel et modifiant le code de l'environnement**, qui fixe les procédures applicables pour la saisie ou le versement des données brutes de biodiversité dans l'inventaire du patrimoine naturel et prévoit pour ce faire la **création d'un téléservice**. Le Muséum national d'histoire naturelle exerce la responsabilité scientifique de l'inventaire ; les données brutes que cet inventaire contient sont mises à disposition du public en libre accès, sauf pour celles dont la diffusion pourrait porter atteinte aux intérêts mentionnés aux 1^o à 4^o du I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement.

Cette mesure permettra à l'inventaire, qui comprend déjà aujourd'hui 40 millions de données sur les espèces, d'être enrichi par des données privées.

À titre d'exemple, le Muséum national d'histoire naturelle a présenté le 29 novembre 2016 l'atlas en ligne de la faune et de la flore du parc national des Écrins, « Biodiv'Écrins », qui met à disposition de tous les données collectées par les agents du parc depuis plus de 40 ans, mises à jour en temps réel.

b) La nouvelle gouvernance de la biodiversité prévue par le titre II (articles 13 à 19) est aujourd'hui pleinement mise en œuvre

Quatre mesures d'applications sont prévues par le titre II :

- un décret en Conseil d'État fixant le champ de compétence consultative du **Comité national de la biodiversité**, sa composition et son fonctionnement ainsi que les modalités de garantie d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes en son sein ;

- un décret en Conseil d'État fixant les compétences, les modalités de fonctionnement et la composition du nouveau **Conseil national de protection de la nature** ;

- un décret précisant les **comités régionaux de la biodiversité** ;

- un **rapport sur les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinées à financer les espaces naturels sensibles** : le Gouvernement a néanmoins douze mois pour remettre ce rapport.

(1) L'installation du Comité national de la biodiversité (CNB)

Le **décret n° 2017-339 du 15 mars 2017 relatif au Comité national de la biodiversité**, prévu par l'article 14 de la loi a permis l'installation du CNB le 23 mars 2017.

Ce décret a créé une **sous-section nouvelle « Comité national de la biodiversité »** au sein de la section 2 du chapitre IV du titre III du livre Ier de la partie réglementaire du code de l'environnement. Cette sous-section comprend 8 articles.

L'article R.134-12 prévoit que le CNB rend des avis sur tout sujet relatif à la biodiversité ou ayant un effet notable sur celle-ci, dont il est saisi par un ministre, en particulier pour l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation :

1° Des dispositions législatives et réglementaires relatives à la biodiversité ;

2° De la stratégie nationale pour la biodiversité et des autres stratégies nationales ayant un effet direct ou indirect sur la biodiversité, en particulier les stratégies ayant pour objet la mise en place d'espaces protégés et de continuités écologiques ;

3° Des programmes nationaux de connaissance, d'observation et de diffusion de l'information relative à la biodiversité ;

4° Des programmes nationaux portant sur la gestion et la conservation de la biodiversité.

Le CNB doit également veiller à la cohérence des politiques de biodiversité aux niveaux national et territorial, en lien notamment avec les comités régionaux de la biodiversité et les comités de l'eau et de la biodiversité. Il peut également rendre un avis sur toute question relative à la biodiversité qui lui serait soumise par une collectivité ultramarine compétente en matière d'environnement.

L'article R. 134-13 fixe sa composition. Il est composé d'au moins cent vingt membres et d'au plus cent cinquante membres, comme le prévoit l'article 14 de la loi.

LES NEUF COLLÈGES DU CNB

1° Un collège de trente membres au plus composé de **représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements**, représentant au minimum 20 % des membres du comité et comprenant au moins :

- a) Un représentant de l'Association des maires de France ;
- b) Un représentant de l'Assemblée des départements de France ;
- c) Un représentant de l'Association des régions de France ;
- d) Un représentant de l'Association des maires ruraux de France ;
- e) Un représentant de l'Association nationale des élus du littoral ;
- f) Un représentant de l'Association nationale des élus de montagne ;
- g) Un représentant de la Fédération nationale des communes forestières ;
- h) Un représentant de la région Guadeloupe ;
- i) Un représentant de la Martinique ;
- j) Un représentant de la Guyane ;
- k) Un représentant de la région de La Réunion ;
- l) Un représentant du Département de Mayotte ;
- m) Un représentant de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- n) Un représentant de Saint-Barthélemy ;
- o) Un représentant de Saint-Martin ;
- p) Un représentant des îles Wallis et Futuna ;
- q) Un représentant de la Polynésie française ;
- r) Un représentant de la Nouvelle-Calédonie ;
- s) Un représentant des Terres australes et antarctiques françaises ;

2° Un collège de dix membres au plus composé de **représentants des établissements publics nationaux**, représentant au minimum 6 % des membres du comité et comprenant au moins :

- a) Le président de l'Agence française de la biodiversité ou son représentant ;
- b) Le président du Muséum national d'histoire naturelle ou son représentant ;
- c) Le président de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ou son représentant ;
- d) Le président de l'Office national des forêts ou son représentant ;
- e) Le président du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou son représentant ;
- f) Un représentant d'une agence de l'eau ;
- g) Un représentant du Centre national de la propriété forestière ;

3° Un collège de trente membres au plus composé de **représentants des organismes socioprofessionnels**, représentant au minimum 20 % des membres du comité et comprenant au moins :

- a) Un représentant de la chambre de commerce et d'industrie France ;

- b) Un représentant de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture ;
 - c) Trois représentants des entreprises, petites et moyennes entreprises et des artisans ;
 - d) Un représentant des industries de carrières et de matériaux de construction ;
 - e) Un représentant des entreprises du bâtiment et des travaux publics ;
 - f) Deux représentants des exploitants agricoles proposés par les organisations nationales les plus représentatives habilitées en application de l'article 3 du décret n° 90-187 du 28 février 1990 relatif à la représentation des organisations syndicales d'exploitants agricoles au sein de certains organismes ou commissions ;
 - g) Un représentant des activités du secteur maritime ;
 - h) Un représentant du secteur de la pêche et des élevages marins ;
 - i) Un représentant du secteur forêt-bois ;
 - j) Un représentant du secteur du paysage ;
 - k) Un représentant du secteur des transports ;
 - l) Un représentant du secteur de l'énergie ;
 - m) Un représentant des industries agrochimiques et de chimie verte ;
 - n) Un représentant du secteur du tourisme ;
 - o) Un représentant des professionnels du génie écologique ;
 - p) Un représentant des associations d'entreprises agissant dans le domaine de l'environnement ;
- 4° Un collège de dix membres au plus composé de **représentants des propriétaires fonciers**, représentant au minimum 6 % des membres du comité et comprenant au moins :
- a) Un représentant de la Fédération nationale de la propriété privée rurale ;
 - b) Un représentant de la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ;
 - c) Un représentant de la Fédération nationale des agences d'urbanisme ;
 - d) Un représentant des propriétaires exploitants d'étangs ;
 - e) Un représentant des propriétaires d'ouvrages sur les cours d'eau ;
 - f) Un représentant de la Fédération nationale des syndicats de forestiers privés ;
- 5° Un collège de dix membres au plus composé de **représentants des usagers de la nature garants du bon état écologique des milieux**, représentant au minimum 6 % des membres du comité et comprenant au moins :
- a) Un représentant des associations de consommateurs ;
 - b) Un représentant des fédérations de pêcheurs de loisirs ;
 - c) Un représentant des fédérations de chasseurs ;
 - d) Un représentant des associations de tourisme ;
 - e) Deux représentants des associations de sports de nature terrestres et aquatiques ;
- 6° Un collège de trente membres au plus composé de **représentants des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité**, représentant au minimum 20 % des membres du comité et comprenant au moins :

a) Quinze représentants des associations, organismes ou fondations exerçant des activités de protection de l'environnement ;

b) Deux représentants des associations d'éducation à l'environnement ;

c) Un représentant des associations représentant le mouvement familial ;

7° Un collège de dix membres au plus composé de **représentants des gestionnaires d'espaces naturels**, représentant au minimum 6 % des membres du comité et comprenant au moins :

a) Un représentant des parcs nationaux ;

b) Un représentant de la Fédération des parcs naturels régionaux de France ;

c) Un représentant des gestionnaires de réserves naturelles ;

d) Un représentant de la fédération des conservatoires d'espaces naturels ;

e) Un représentant des gestionnaires de sites du réseau Natura 2000 ;

f) Un représentant des gestionnaires d'aires marines ;

g) Un représentant des gestionnaires de sites inscrits sur la liste des zones humides d'importance internationale prévue par la convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau, signée à Ramsar le 2 février 1971 ;

h) Un représentant des gestionnaires de réserves de la biosphère ;

8° Un collège de dix membres au plus composé de **scientifiques ou représentants d'organismes de recherche**, représentant au minimum 6 % des membres du comité et comprenant au moins :

a) Un représentant de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) ;

b) Un représentant de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ;

c) Un représentant de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ;

d) Un représentant de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) ;

e) Un représentant du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ;

f) Un représentant du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ;

g) Un représentant de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ;

9° Un collège de dix membres au plus composé de **personnalités qualifiées**, représentant au minimum 6 % des membres du comité, désignés par le ministre chargé de l'environnement en raison de leurs compétences dans les domaines de la faune et de la flore sauvages ainsi que des écosystèmes terrestres, aquatiques ou marins et comprenant au moins :

a) Un membre du Comité national de l'eau ;

b) Un membre du Conseil national de la protection de la nature ;

c) Un membre du Conseil national de la mer et des littoraux.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat avait renforcé la composition de ce « Parlement de la biodiversité » que constitue l'instance consultative du CNB en prévoyant notamment une représentation des collectivités territoriales, des usagers de la nature, des organismes socioprofessionnels et des propriétaires fonciers.

L'article R. 134-14 prévoit que les membres du Comité national de la biodiversité sont **nommés, ainsi qu'un suppléant pour chacun d'eux, par arrêté du ministre chargé de l'environnement pour une durée de cinq ans renouvelable**. Il fixe aussi les conditions de la garantie de parité et de représentation des ultramarins.

L'article R. 134-15 prévoit que le CNB est présidé par le ministre chargé de l'environnement.

L'article R. 134-17 prévoit que le CNB peut entendre des ministres ou leurs représentants ainsi que des instances consultatives comme le Comité national de l'eau, le Conseil économique, social et environnemental ou encore le Conseil national de la mer et des littoraux ainsi que les comités régionaux de la biodiversité ou encore les comités de l'eau et de la biodiversité.

L'article R. 134-18 prévoit que le Comité national de la biodiversité peut créer, en tant que de besoin, des groupes de travail ou des commissions spécialisées.

(2) L'évolution du Conseil national de protection de la nature (CNPN) vers une instance exclusivement scientifique

Le décret n° 2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature, a fait évoluer le CNPN d'une structure à composition « mixte » (experts scientifiques et représentants des différentes parties prenantes) vers une instance constituée exclusivement d'experts scientifiques et techniques nommés *intuitu personae* (à l'image des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel).

Cette évolution illustre l'évolution de la gouvernance portée par la loi relative à la biodiversité, sur deux « jambes » : un « Parlement » de la biodiversité renforcé constitué par le CNB et une instance de consultation « scientifique » constituée par le CNPN.

Le CNPN est désormais composé de **30 experts titulaires** et de 30 suppléants, nommés par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature pour 5 ans, répartis en trois collèges :

- recherche et enseignement sur la biodiversité ;
- gestion et restauration des espaces naturels ;
- connaissance, veille et observation de la biodiversité.

Ses membres sont nommés à la suite d'un appel à candidatures dont le décret détaille la procédure.

Ses **missions sont élargies** à la possibilité de donner son avis, sur **toute question relative à la biodiversité à la demande du ministre et à l'initiative de ses membres en cas d'autosaisine.**

(3) Les comités régionaux de la biodiversité et les comités de l'eau et de la biodiversité dans les départements d'outre-mer

L'article 16 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, qui crée les comités régionaux pour la biodiversité, instances consultatives régionales remplaçant les comités régionaux « trames verte et bleue », est aujourd'hui applicable grâce à la publication :

- du **décret n°2017-370 du 21 mars 2017 relatif aux comités régionaux de la biodiversité** : ces derniers sont présidés conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région et sont associés à l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre de la stratégie régionale pour la biodiversité, du schéma régional de cohérence écologique et du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; ils sont composés de 5 collègues nommés pour 5 ans (collectivités territoriales ; Etat ; organismes socio-professionnels, propriétaires, usagers de la nature, gestionnaires et experts de la région ; associations ; scientifiques) et ne peuvent dépasser 160 membres ;

- du **décret n° 2017-401 du 27 mars 2017 relatif à la gouvernance de l'eau et de la biodiversité dans les départements d'outre-mer**, qui fait évoluer les comités de bassin en comités de l'eau et de la biodiversité dans les départements d'outre-mer ; ces instances consultatives assurent les missions des comités de bassins (élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, proposition des programmes et travaux, et de redevances des offices de l'eau des départements d'outre-mer) ainsi que les missions exercées, en métropole, par les comités régionaux de la biodiversité.

c) L'Agence française pour la biodiversité (titre III - articles 20 à 33) est opérationnelle

Le Gouvernement a rapidement fait paraître les mesures réglementaires nécessaires à la **création de l'Agence française pour la biodiversité au 1^{er} janvier 2017.**

Ainsi, le **décret n°2016-1842 du 26 décembre 2016 relatif à l'Agence française pour la biodiversité**, prévu par l'article 21 de la loi, détaille l'organisation et le fonctionnement de l'AFB.

Ce décret était particulièrement attendu pour que l'agence puisse être opérationnelle au 1^{er} janvier 2017.

**LE DÉCRET DU 26 DÉCEMBRE 2016 RELATIF À L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ -
PRINCIPALES DISPOSITIONS**

Le siège de l'AFB est fixé par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Le conseil d'administration compte 43 membres dont 10 représentants de l'État, six représentants d'établissements publics nationaux œuvrant dans le champ des compétences de l'établissement et six personnalités qualifiées dans le premier collège, 4 représentants des secteurs économiques et 6 représentants des associations de protection de l'environnement et des gestionnaires de parcs naturels dans le deuxième collège, 3 représentants des collectivités territoriales et leurs groupements dans le troisième collège, 4 parlementaires dans le quatrième collège, 4 représentants titulaires et 4 représentants suppléants du personnel de l'agence dans le cinquième collège.

Les membres du conseil d'administration exercent leur mandat à titre gratuit et pour une durée de 4 ans renouvelable une fois.

Le conseil d'administration délibère notamment sur les orientations stratégiques de l'établissement, sur lesquelles sont consultés le comité national de l'eau, le comité national de la biodiversité et le conseil national de la mer et des littoraux.

Est prévu un conseil scientifique qui assiste le conseil d'administration dans la définition de la politique scientifique de l'établissement. Il assure notamment l'évaluation des activités de l'établissement en matière de recherche et d'exploitation des résultats de celle-ci, de formation, de diffusion et de valorisation. Il veille à la coordination des politiques scientifiques des parcs nationaux, en lien avec les conseils scientifiques de ces établissements.

Concernant l'organisation territoriale de l'agence, sont prévues des antennes de façade maritime, des directions régionales ou interrégionales et des services départementaux ou interdépartementaux.

La création d'une agence régionale de la biodiversité, en application de l'article L. 131-8, fait l'objet d'une convention entre l'Agence française pour la biodiversité et les partenaires intéressés, notamment des collectivités territoriales, hormis le cas où elle est constituée sous la forme d'un établissement public de coopération environnementale mentionné à l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales.

« Cette convention précise notamment le statut de l'agence régionale de la biodiversité, ses modalités d'organisation et de fonctionnement, les missions exercées et les moyens délégués à cet effet, les modalités de gestion des agents publics qui y sont affectés et le cas échéant, de leur mise à disposition ou de détachement, dans le respect des droits et obligations statutaires.

« La convention est soumise à l'avis du comité technique de l'Agence française pour la biodiversité.

L'AFB assure en outre la coordination des différents systèmes d'information existants.

Il est à noter que **l'arrêté du 4 janvier 2017** a fixé la liste des 43 membres du conseil d'administration de l'AFB.

Votre rapporteur souligne que les débats au Sénat avaient souligné le risque d'un conseil d'administration pléthorique. Il est également satisfait de la représentation de chacun des cinq bassins écosystémiques ultramarins.

Lors de son audition devant la commission du développement durable de l'Assemblée nationale le 11 janvier 2017, la secrétaire d'État chargée de la biodiversité a précisé que le directeur de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (l'ONCFS) siègerait dans le conseil d'administration. Elle a également annoncé qu'il était prévu à l'ordre du jour de la première réunion du conseil d'administration du 19 janvier 2017 « *la possibilité de voter la création d'un quatrième comité d'orientation dédié aux espaces naturels* », en plus de ceux expressément prévus par la loi.

En outre, **deux décrets pris le 12 décembre 2016**, en application de l'article 26, fixent :

- les **dispositions particulières applicables aux agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement** (décret n°2016-1697) : ce texte crée un cadre commun de gestion aux agents contractuels de l'AFB, du Conservatoire du littoral, de l'ONCFS, des parcs nationaux et de l'établissement public du Marais Poitevin ;

- les **dispositions de reclassement applicables aux agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement** (décret n°2016-1698) : ce texte fixe les règles de reclassement des agents non titulaires de l'AFB, du Conservatoire du littoral, de l'ONCFS, des parcs nationaux et de l'établissement public du Marais Poitevin dans le cadre de gestion commun créé à cet effet par le décret précédent.

Il est à noter que **l'arrêté du 12 décembre 2016** fixe les conditions de reclassement applicables aux agents non titulaires de l'ONCFS, l'ONEMA, l'AAMP, Parcs nationaux de France, l'ATEN, certains emplois du Muséum national d'histoire naturelle, l'établissement public du Marais Poitevin et le Conservatoire du littoral.

Ont également été pris :

- le **décret n°2016-1699 du 12 décembre 2016** relatif au régime indemnitaire des agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement ;

- **deux arrêtés du 12 décembre 2016** fixant les pourcentages mentionnés dans le décret n°2016-1697 et relatif au régime indemnitaire des agents.

Votre rapporteur se félicite de la publication de ces mesures attendues par les agents des établissements publics concernés par la création de l'Agence française pour la biodiversité par fusion d'organismes existants et pour la mise en place rapide du nouvel établissement public.

Il signale également que le décret n°2016-1842 du 26 décembre 2016 précité **prévoit également les mesures transitoires** concernant la représentation du personnel du comité technique de l'Agence française pour la biodiversité prévu par l'article 28 de la loi.

En outre, l'article 20 qu'un décret fixe la liste des services et moyens mis en commun entre les établissements publics de l'État régis par le code de l'environnement demandant à être rattachés à un ou plusieurs autres établissements publics de l'État. En application de cet article, le **décret n° 2017-65 du 24 janvier 2017 relatif au rattachement des parcs nationaux à l'Agence française pour la biodiversité** prévoit une mise en commun entre l'agence et l'établissement public des moyens et services utiles pour remplir un certain nombre de missions (stratégie scientifique, expertise, acquisition de données scientifiques, chartes des parcs et études, communication, mécénat, formation, police, représentation à l'international, stratégie touristique, animation des réseaux thématiques, centralisation de données, ressources humaines, finances et comptabilité, marchés publics, systèmes d'information, assistance juridique).

En revanche, l'arrêté prévu par l'article 29 qui doit proposer une **convention-type servant de modèle aux conventions de coopération passées entre l'AFB et les agences de l'eau** pour la réalisation des missions incombant à l'établissement public n'a pas encore été publié. Le Gouvernement a précisé qu'il était apparu important de laisser l'AFB fonctionner pendant quelques mois avant de construire une convention pertinente, au regard de son positionnement au sein des territoires. Cette convention pourra d'ailleurs être couplée à la préparation des contrats d'objectifs et de performance de l'AFB et des agences de l'eau pour une publication au cours du premier semestre 2018.

d) Une gouvernance de la politique de l'eau légèrement modifiée (articles 34 à 36)

Le **décret n° 2017-951 du 10 mai 2017 relatif aux comités de bassin** modifie les articles réglementaires du code de l'environnement relatifs aux comités de bassin pour tenir compte des évolutions apportées par l'article 34 de la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ainsi que des recommandations émises par le Comité national de l'eau fin 2016 sur la composition du premier collège de ces comités.

Le premier collège des comités de bassin comprend désormais des parlementaires et certains représentants de groupements de collectivités territoriales (établissements publics territoriaux de bassins ou d'aménagement et de gestion des eaux, syndicats mixtes), faisant ainsi diminuer la représentation des conseils départementaux.

Le second collège est modifié afin de comprendre des représentants des milieux marins et de la biodiversité.

Votre rapporteur note également que ce décret tire les **conséquences de l'élargissement des missions des agences de l'eau à la préservation de la biodiversité** (article 29 de la loi) : il étend ainsi à l'ensemble des milieux naturels les compétences de la commission relative aux milieux naturels aquatiques des comités de bassin, et ajuste en conséquence sa composition en

y incluant notamment des représentants des comités régionaux de la biodiversité.

La première réunion des comités de bassin dans leur nouvelle composition devra avoir lieu au plus tard le 31 décembre 2017.

En matière de gouvernance de l'eau, **l'arrêté du 25 avril 2017 relatif à la contribution financière des agences de l'eau** à l'Agence française pour la biodiversité fixe le montant total des contributions des agences de l'eau aux ressources financières de l'Agence française pour la biodiversité, hors versements opérés pour le plan Ecophyto, à 145 millions d'euros pour l'année 2017 et à 150 millions d'euros pour l'année 2018.

e) Le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et partage juste et équitable des avantages (titre V - articles 37 à 46) sera applicable en France au 1^{er} juillet 2017

Le titre V, relatif au **protocole de Nagoya** sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la convention sur la diversité biologique, signé par la France le 20 septembre 2011 et ratifié par l'article 46 de la loi, prévoyait **un certain nombre de mesures réglementaires d'application** :

- la liste, par arrêté, des espèces utilisées pour leurs ressources génétiques comme modèles dans la recherche et le développement (prévu par l'article 37) ;

- la définition, par décret, de la procédure de déclaration annuelle simplifiée pour les détenteurs de collections scientifiques (prévu par l'article 37) ;

- la désignation, par décret, des autorités compétentes chargées de l'application du règlement (UE) n°511/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union européenne du protocole de Nagoya (prévu par l'article 37) ;

- la définition, par décret en Conseil d'État, des conditions d'application de la mise en œuvre du protocole de Nagoya (prévu par l'article 37) ;

- la liste, par arrêté, des établissements chargés de la conservation des ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique (prévu par l'article 42) ;

- la fixation, par décret en Conseil d'État, des conditions de la conservation, la mise à disposition et le partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques qui sont issues des ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique (prévu par l'article 42) ;

- la définition, par arrêté, des modalités d'accès rapide aux ressources biologiques pour lutter contre la propagation internationale des maladies (prévu par l'article 42) ;

- une ordonnance pour définir les modalités d'accès aux ressources génétiques et pour définir le régime des sanctions administratives et pénales réprimant les manquements et les infractions (prévue par l'article 45).

Le **décret en Conseil d'État n°2017-848 du 9 mai 2017 relatif à l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées et au partage des avantages découlant de leur utilisation** entrera en vigueur le **1^{er} juillet 2017**. Il comporte 5 articles visant à :

- définir le mode de désignation, dans chaque collectivité où est présente une communauté d'habitants, une personne morale de droit public chargée d'organiser la consultation de la ou des communautés d'habitants détentrices de connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques ;

- définir la procédure de déclaration annuelle simplifiée pour les détenteurs de collections scientifiques ;

- définir les modalités de désignation de la ou des autorités compétentes chargées de l'application du règlement (UE) n° 511/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, en particulier des fonctions décrites aux articles 5, 7, 9 à 13 de ce règlement ;

- définir les conditions d'application des dispositions relatives à l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées, ainsi qu'au partage des avantages découlant de leur utilisation.

Le décret comporte, en annexe, le **contrat-type de partage des avantages** pour l'utilisation de connaissances traditionnelles associées à des ressources génétiques.

En ce qui concerne la liste, prévue par arrêté, des espèces utilisées pour leurs ressources génétiques comme modèles dans la recherche et le développement, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a réuni un groupe de travail à plusieurs reprises pour élaborer un projet d'arrêté. Des chercheurs d'horizons divers ont proposé de nombreux taxons (espèces végétales ou animales, ou genres entiers) à y inclure. La dernière version du projet prévoit une liste d'espèces « modèles » regroupant 1 677 taxons : 479 virus, 76 protistes et ciliés, 207 bactéries, 35 cyanobactéries, 7 archées (anciennement appelées archéobactéries), 74 taxons de phytoplancton et algues, 195 taxons de végétaux, 193 champignons, 311 invertébrés et 100 taxons de vertébrés. Des vérifications taxonomiques et

bibliographiques sont nécessaires, et actuellement en cours, en vue de la cosignature de l'arrêté et de sa publication.

En outre, le **décret n°2016-1615 du 21 novembre 2016 a porté publication du protocole de Nagoya**, comme le prévoit l'article 46 de la loi.

Les dispositions relatives aux établissements chargés de la conservation des ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique, aux conditions de la conservation, la mise à disposition et le partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques qui sont issues des ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique et aux modalités d'accès rapide aux ressources biologiques pour lutter contre la propagation internationale des maladies, prévues par l'article 42 de la loi, sont en cours d'élaboration par le ministère des affaires sociales et de la santé.

f) Sur le titre VI : Espaces naturels et protection des espèces (articles 47 à 167)

(1) Les décrets relatifs aux parcs naturels régionaux et à la Fédération nationale des parcs naturels régionaux toujours en attente de publication

Au chapitre I^{er}, **l'article 48**, relatif à la **procédure de classement des parcs naturels régionaux**, nécessite l'adoption d'un nouveau décret en Conseil d'État en application du VII de l'article L. 333-1 du code de l'environnement.

Un **projet de décret relatif aux parcs naturels régionaux a été soumis à la consultation du public** du 21 novembre au 11 décembre 2016. Il précise notamment l'application des dispositions relatives à la majorité qualifiée des communes approuvant la charte, à l'intégration de communes au cours du classement et au périmètre des documents de planification soumis à la consultation du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. Il introduit par ailleurs un avis d'opportunité rendu par le ministre chargé de l'environnement sur le projet de parc, en complément de l'avis rendu par le préfet, et renforce l'évaluation de la mise en œuvre de la charte par des bilans réguliers.

L'article 50 prévoit un décret d'application pour fixer les **conditions dans lesquelles la Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) est consultée lors des procédures de classement ou de renouvellement de classement des parcs naturels régionaux**. À ce titre, le projet de décret relatif aux parcs naturels régionaux prévoit une consultation de la FPNRF sur saisine du ministre chargé de l'environnement dans trois situations : sur les délibérations des conseils régionaux engageant une procédure de classement, sur les projets de chartes, et sur les éventuelles

décisions de déclassement. La FPNRF dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer à compter de sa saisine.

- (2) Le régime des établissements publics de coopération environnementale précisé par décret

L'article 56 crée une nouvelle catégorie d'établissement public, **l'établissement public de coopération environnementale (EPCE)**, sur le modèle de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) en complétant les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à ce dernier (articles L. 1431-1 à L. 1431-9). Le **décret n° 2017-402 du 27 mars 2017 relatif aux établissements publics de coopération environnementale** a été pris en vue de compléter de manière analogue les dispositions réglementaires du code.

- (3) Le décret relatif à l'agrément des sites naturels de compensation a été publié

Au **chapitre III, l'article 69** précise les **conditions de mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité**. Parmi les possibilités offertes aux maîtres d'ouvrage soumis à une telle obligation, l'article inscrit en droit français les sites naturels de compensation, également appelés « réserves d'actifs naturels ». En vue d'encadrer ce dispositif de compensation, un agrément préalable des opérateurs par l'État est prévu, selon des modalités définies par décret.

Le **décret n° 2017-264 et le décret n° 2017-265 du 28 février 2017 relatifs à l'agrément des sites naturels de compensation** précisent les conditions d'obtention de l'agrément, son contenu, les modalités de modification ou d'abrogation ainsi que les règles de suivi des sites. Lors de la consultation du public et dans l'avis rendu par le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) sur ces projets de textes, des inquiétudes ont été exprimées quant au manque de précisions de nature à assurer le respect des principes d'équivalence écologique, d'additionnalité et de proximité géographique. Votre rapporteur note ainsi que le développement de ce nouvel outil, susceptible d'améliorer la cohérence et l'efficacité des mesures de compensation, dépendra très largement de la qualité de l'instruction de chaque demande d'agrément menée par les services de l'Etat et des moyens consacrés au suivi des sites.

- (4) Un rapport sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales doit être remis au Parlement dans un délai de 2 ans

L'article 72 prévoit la **remise au Parlement d'un rapport sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales**, prévu à l'article L. 132-3 du code de l'environnement, et sur les moyens de renforcer son attractivité, notamment par des dispositifs fiscaux incitatifs.

Créé par l'article 71 de la loi, ce dispositif permet au propriétaire d'un bien immobilier de créer des obligations favorables à l'environnement à

sa charge et à celle des propriétaires suivants et dont la durée peut aller jusqu'à 99 ans. En vue de disposer d'un premier retour d'expérience, le rapport doit être remis par le Gouvernement dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi.

(5) La définition de zones prioritaires pour la biodiversité

L'article 74 crée un **dispositif de zones prioritaires pour la biodiversité**, permettant à l'autorité administrative de définir un périmètre associé à un programme d'actions en vue de restaurer ou de préserver l'habitat d'une espèce protégée. À l'expiration d'un certain délai, des pratiques agricoles favorables à cette espèce peuvent être rendues obligatoires, avec l'octroi d'aides en faveur des agriculteurs concernés. Les conditions de mise en œuvre de ce nouvel instrument à disposition du préfet doivent être fixées par un décret en Conseil d'État.

Le **décret en Conseil d'État n° 2017-176 du 13 février 2017 relatif aux zones prioritaires pour la biodiversité** précise les conditions dans lesquelles le préfet de département délimite le périmètre de ces zones, et prévoit à ce titre une consultation préalable de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, et de la chambre départementale d'agriculture. Il prévoit également que le programme d'actions est établi en concertation avec les collectivités territoriales et les représentants des propriétaires et des exploitants des terrains concernés. La liste des actions susceptibles d'être intégrées au programme est fixée par le décret.

Le décret permet au préfet de rendre obligatoires certaines de ces actions à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant la publication du programme, pouvant être réduit à trois ans en cas d'urgence. Le non-respect de ces obligations pourra être sanctionné par la peine d'amende prévue pour les contraventions de 5e classe.

Le **rapport prévu par l'article 89** sur l'opportunité de classer le frelon asiatique dans la catégorie des organismes nuisibles n'a pas été rendu à ce jour mais le Gouvernement dispose de six mois pour le transmettre.

(6) Le chapitre III relatif aux milieux marins (articles 91 à 106) est aujourd'hui entièrement applicable

Le **décret n° 2017-32 du 12 janvier 2017** pris pour l'application de l'article L. 132-15-1 du code minier détermine les modalités de calcul de la redevance spécifique pour exploitation des ressources minérales non énergétiques des fonds marins du plateau continental ou de la zone économique exclusive et prévoit les modalités de déclaration de production des titulaires de concession d'exploitation de mines non énergétiques et de granulats marins auprès des directeurs des services chargés des mines et des recettes domaniales de l'Etat territorialement compétents. Il fixe également les modalités de répartition, d'affectation et d'utilisation du produit de cette

redevance. Il était prévu par **l'article 95 de la loi**, relatif au tracé des pipelines sur le plateau continental.

Le **décret en Conseil d'Etat n° 2017-568 du 19 avril 2017 relatif aux zones de conservation halieutiques** a été pris pour l'application de **l'article 98 de la loi**. Il fixe notamment la « procédure de classement en 'zones de conservation halieutiques' des zones maritimes présentant un intérêt particulier pour la reproduction, la croissance jusqu'à maturité ou l'alimentation d'une ressource halieutique et dont il convient de préserver ou restaurer les fonctionnalités afin d'améliorer l'état de conservation des ressources concernées ».

Le décret en Conseil d'Etat n° 2017-243 du 27 février 2017 portant statut particulier de garde juré a été pris en application de l'article 100.

Enfin, le décret en Conseil d'Etat n° 2017-300 du 8 mars 2017 relatif aux dispositifs de partage des positions visant à éviter les collisions des navires avec les cétacés dans les aires marines protégées Pelagos (Méditerranée) et Agoa (Antilles) a été pris pour l'application de l'article 106.

Votre rapporteur relève qu'un arrêté important a été publié en application de l'article 121 : l'arrêté du 19 décembre 2016 portant modification de l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires prévoit les conditions dans lesquelles les navires pénétrant ou navigant dans les eaux sous souveraineté ou sous juridiction française sont tenus de procéder au renouvellement des eaux de ballast ou de gérer les eaux de ballast et les sédiments au moyen d'équipements embarqués.

Pris en application de **l'article 123 de la loi**, le **décret en Conseil d'Etat n° 2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade** précise la portée, le contenu et les conditions d'élaboration des documents stratégiques de façade ainsi que la manière dont ils s'articulent avec les dispositifs existants : de la stratégie nationale pour la mer et le littoral, ainsi que du plan d'action pour le milieu marin.

(7) Le chapitre V relatif à la lutte contre la pollution applicable

Votre rapporteur souligne que **l'article 125 de la loi, relatif à l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes** et de semences traitées avec ces produits à compter du 1^{er} septembre 2018 est assorti de dérogations qui peuvent être accordées jusqu'au 1^{er} juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres en charge de l'agriculture, de l'environnement et de la santé sur la base d'un bilan établi par l'ANSES sur la disponibilité des produits de substitution.

À ce jour, aucun arrêté dérogatoire n'a été pris sur la base de cet article, dans la mesure notamment où le bilan de l'ANSES ne sera pas disponible avant au moins six mois, d'après les informations transmises.

Un **premier avis** a néanmoins été rendu par l'ANSES le 8 mars 2017 relatif à la méthode d'identification des alternatives existantes et à son application à une étude de cas.

Un projet de décret relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques, et notifié à la Commission européenne le 2 février 2017, n'a pas été publié. Il n'était néanmoins pas prévu par l'article 125. À la suite de cette notification, le projet de texte a fait l'objet d'un avis circonstancié en application de la directive 2015/1535, ce qui a eu pour effet de prolonger de trois mois la période de statu quo.

Le **décret n° 2017-291 du 6 mars 2017**, relatif aux conditions de mise en œuvre de l'interdiction de mise sur le marché des produits cosmétiques rincés à usage d'exfoliation ou de nettoyage comportant des particules plastiques solides et des bâtonnets ouatés à usage domestique dont la tige est en plastique a été pris en application de l'article 124 de la loi. Votre rapporteur rappelle que cet article a été introduit au cours des débats de première lecture au Sénat, à l'initiative du groupe CRC.

Enfin, le **décret en Conseil d'Etat n° 2017-422 du 28 mars 2017** portant notamment modification du décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires a été pris en application de l'article 126 de la loi.

(8) Décret sur les espèces exotiques envahissantes

Au **chapitre VIII**, le décret n° 2017-595 du 21 avril 2017 relatif au contrôle et à la gestion de l'introduction et de la propagation de certaines espèces animales et végétales vise à rendre applicables les articles L. 411-4 à L. 411-9 du code de l'environnement, dans leur rédaction issue de l'article 149 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Ces articles concernent le contrôle de l'introduction dans le milieu naturel de spécimens appartenant à certaines espèces animales et végétales indigènes et la prévention de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

L'article 154 de la loi prévoyait un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture définissant les conditions d'identification individuelle de certains animaux détenus en captivité et un décret en Conseil d'État pour déterminer les conditions d'application de l'article, les modalités de création d'un traitement automatisé des données concernant ces animaux et de délégation de ce traitement à des personnes agréées. L'arrêté du 3 mai 2017 fixant les caractéristiques générales et les règles de fonctionnement des établissements présentant au public des spécimens vivants de cétacés et le décret n° 2017-230 du 23 février 2017 relatif aux conditions d'identification et de cession des animaux d'espèces

non domestiques détenus en captivité ont été pris pour l'application de cet article.

(9) Le décret relatif au régime d'autorisation des opérations de défrichement attendu

Enfin, au **chapitre IX**, le décret en Conseil d'État nécessaire à l'application de l'article 167, qui modifie le **régime d'autorisation des opérations de défrichement**, n'a pas encore été pris. Sa publication était annoncée pour le premier semestre de l'année 2017.

g) Sur le titre VII : Espaces naturels et protection des espèces (articles 168 à 174)

L'article 174 encadre l'utilisation du titre professionnel de « paysagiste concepteur » en exigeant la détention d'un diplôme délivré par un établissement de formation agréé, et renvoie au pouvoir réglementaire afin de définir les conditions de cet agrément.

Le **décret n° 2017-673 du 28 avril 2017 relatif à l'utilisation du titre de paysagiste concepteur** précise l'application de cet article. Il subordonne l'utilisation de ce titre à un diplôme sanctionnant une formation spécifique de caractère culturel, scientifique et technique à la conception paysagère, d'une durée minimale de cinq années après le baccalauréat et qui figure sur une liste fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de la politique du paysage, de l'enseignement supérieur, de l'agriculture et de la culture.

Le décret fixe également les conditions de reconnaissance des qualifications professionnelles des ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne, en vue de leur permettre d'utiliser le titre de paysagiste concepteur en France. Lorsque la formation reçue porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par les diplômes délivrés en France ou lorsque l'activité professionnelle diffère significativement, l'utilisation du titre peut être subordonnée à un stage d'adaptation ou à une épreuve d'aptitude.

Les demandes d'autorisation d'utilisation du titre sont présentées auprès du ministre chargé de la politique du paysage. Pour les ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne, la décision doit être précédée de l'avis d'une commission consultative, présidée par le directeur général chargé de la politique du paysage et dont la composition est fixée par arrêté. La liste des personnes autorisées à utiliser le titre de paysagiste concepteur est publiée.

II. TRANSPORTS ET ÉCONOMIE MARITIME

A. LOI N° 2012-77 DU 24 JANVIER 2012 RELATIVE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

Le décret n° 2016-666 du 24 mai 2016 a été pris pour l'application de l'article L. 4312-3-4 du code des transports, créé par l'article 2 de cette loi. Ce décret concerne le *régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail applicable aux agents de droit public de Voies navigables de France*.

Deux textes d'application sur vingt-quatre n'ont pas été pris :

- à l'article 5, l'arrêté du ministre chargé des voies navigables réglementant la navigation dans les eaux intérieures des bateaux traditionnels lorsque ceux-ci sont possédés par une association dont seuls les membres ont vocation à embarquer à bord. Le ministère indique n'avoir été saisi par aucune association à ce jour pour qu'une réglementation spécifique soit créée pour se substituer à celle applicable aux bateaux de plaisance ;

- le décret d'application de l'article 10, qui autorise la reconnaissance d'une organisation interprofessionnelle de la filière fluviale par le ministre des transports. Aucun décret n'a été pris, dans la mesure où les professionnels de la filière n'ont pas pris d'initiative allant dans ce sens.

Pour mémoire, le **rapport** prévu à l'article 11, sur la formation des prix et des marges dans le transport fluvial, que le Gouvernement devait remettre au plus tard au 31 décembre 2012, n'a jamais été communiqué. D'après le ministère, les prix font déjà l'objet d'un suivi statistique de la part de Voies navigables de France et du ministère. Un rapport est néanmoins en cours de finalisation à ce sujet.

B. LOI N° 2013-431 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES ET DE SERVICES DE TRANSPORTS

Le dernier texte d'application attendu, sur les modalités d'exécution de *l'enquête nautique* mentionnée à l'article 33, a été publié : il s'agit du décret n° 2016-761 du 8 juin 2016 relatif à l'enquête nautique. La loi est donc devenue totalement applicable.

C. LOI N° 2014-872 DU 4 AOÛT 2014 PORTANT RÉFORME FERROVIAIRE

1. la quasi-totalité des décrets parus

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire devait marquer un tournant dans l'évolution du système ferroviaire français.

Elle a réuni au sein d'un gestionnaire d'infrastructure unifié, dénommé SNCF Réseau, les activités auparavant exercées par Réseau ferré

de France (RFF), SNCF Infra et la direction des circulations ferroviaires (DCF). Cet établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) a été intégré à un **groupe public ferroviaire**, composé d'un Epic « de tête », la SNCF, et de deux Epic « filles », SNCF Mobilités, chargée de l'exploitation des services de transport, et SNCF Réseau. La SNCF a été chargée du pilotage stratégique du groupe et de missions transversales ou mutualisées.

En contrepartie de cette nouvelle architecture, la loi comporte une série de dispositions visant à garantir **l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures par rapport à l'exploitant des services de transport**, indispensable pour l'exercice d'une concurrence loyale. Parmi elles figure le **renforcement du rôle du régulateur**, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, devenue Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) en 2015.

Outre ces modifications dans la gouvernance du système ferroviaire, la réforme comportait plusieurs **promesses ambitieuses** :

- un **retour de « l'État stratège »** ;
- des économies d'échelle ;
- une **refonte du cadre social** ;
- la **maîtrise de la trajectoire financière** du gestionnaire du réseau, permettant la **stabilisation de sa dette** à un horizon de dix ans ;
- une **transparence accrue** de la part de l'opérateur des services ferroviaires, permettant aux autorités organisatrices de transport, régionales notamment, d'exercer pleinement leur mission.

La loi du 4 août 2014 devait **entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2015, mais la constitution du groupe public ferroviaire n'a été effective qu'au 1^{er} juillet 2015**, soit à la date-limite établie par une première série de décrets d'application publiée le 10 février 2015 pour définir les missions et statuts de la SNCF, de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau et tirer les conséquences de cette nouvelle architecture pour le fonctionnement du système ferroviaire.

D'autres décrets ont été publiés au courant de l'année 2015, pour déterminer : le fonctionnement des deux instances de concertation créées par la loi, le Haut comité du système de transport ferroviaire et le Comité des opérateurs du réseau ; les conditions d'exercice du droit d'option des salariés de l'ancien gestionnaire d'infrastructure Réseau ferré de France ; l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ; les modalités d'exercice des prestations de sûreté par l'Epic « de tête » SNCF. Des décrets ont également transposé des obligations européennes en droit interne.

En outre, l'ordonnance prévue à l'article 38 de la loi pour mettre en cohérence les dispositions législatives existantes avec les modifications apportées par la loi et achever la transposition de la directive 2012/34/UE

du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen a été prise en juillet 2015¹.

Une grande partie des décrets nécessaires pour l'application de la réforme ont donc été publiés dans l'année suivant sa promulgation.

Néanmoins, **la parution de ces décrets ne s'est pas nécessairement traduite par la mise en œuvre immédiate et effective des dispositifs prévus**. Par exemple, si le décret relatif au Haut Comité du système de transport ferroviaire a été signé le 30 avril 2015², ses membres n'ont été désignés par arrêté que le 10 décembre 2015³, et celui-ci ne s'est réuni pour la première fois qu'en septembre 2016, soit plus de deux ans après la promulgation de la loi.

De la même façon, malgré le décret de février 2015 déterminant les modalités de fonctionnement de la commission de déontologie du système ferroviaire⁴, les membres de cette commission n'ont été nommés qu'en avril 2016⁵. Chargée de formuler des avis contraignants sur la possibilité d'exercer dans une entreprise ferroviaire pour une personne ayant eu à connaître, dans le cadre de fonctions exercées au sein de SNCF Réseau, d'informations confidentielles relatives à la répartition des capacités ou à la tarification de l'infrastructure, elle a été saisie à six reprises depuis sa première réunion le 22 juin 2016⁶.

Par ailleurs, **le contenu des décrets s'écarte parfois de l'esprit de la réforme**. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires avait émis plusieurs **avis défavorables sur les projets de décrets d'application de la réforme**, par exemple les trois décrets relatifs aux missions et statuts de SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau. Ses avis n'étant pas contraignants, plusieurs de ses remarques n'ont pas été prises en compte. Elle avait par exemple recommandé, dans le décret qui précise les modalités d'application du principe d'interdiction de divulgation des informations confidentielles détenues par le gestionnaire d'infrastructure, de préciser l'exception à cette interdiction prévue pour « la gestion opérationnelle des circulations », ce qui n'a pas été fait. De même, **l'Autorité de la concurrence** avait formulé un certain nombre de recommandations dans son avis sur les décrets

¹ Ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 prise en application de l'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

² Décret n° 2015-499 du 30 avril 2015 relatif au Haut Comité du système de transport ferroviaire.

³ Arrêté du 10 décembre 2015 portant nomination au Haut Comité du système de transport ferroviaire.

⁴ Décret n° 2015-139 du 10 février 2015 relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire.

⁵ Arrêté du 7 avril 2016 portant nomination à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire.

⁶ Source : « La mise en œuvre de la réforme ferroviaire : état des lieux du régulateur », étude thématique de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, octobre 2016.

d'application de la réforme ferroviaire¹ **pour garantir la neutralité et la transparence de l'accès aux infrastructures ferroviaires.**

Surtout, **plusieurs mesures d'application fondamentales pour remplir les objectifs annoncés se sont fait attendre.**

Aujourd'hui, seul un décret d'application fait défaut : le décret prévu à l'article 7, introduit par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale pour autoriser **des transferts de propriété du domaine public ferroviaire au profit des régions.** L'an dernier, le Gouvernement avait expliqué ce retard par l'extension du champ d'application de ces transferts, résultant de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. D'une part, l'ensemble des collectivités compétentes en matière de développement économique, et non seulement les régions, peuvent en être bénéficiaires, d'autre part, ces transferts ne concernent plus seulement les lignes à voies métriques, séparées du réseau ferré national (soit 300 kilomètres de lignes), mais aussi les lignes à faible trafic n'ayant pas été utilisées par des services de transport de personnes depuis plus de cinq ans. D'après le ministère, environ 1 300 kilomètres de lignes pourraient ainsi être concernées. Un projet de décret a été présenté au Conseil national d'évaluation des normes et reçu un avis favorable le 9 mars 2017. L'Arafer a rendu son avis sur ce projet de décret le 22 mars 2017. La saisine du Conseil d'État a cependant été suspendue dans l'attente de la désignation du nouveau gouvernement « *et sera relancée dès que possible* ».

On peut également relever que l'article 3, introduit à l'initiative de députés de plusieurs groupes (socialiste, écologiste et radical, républicain, démocrate et progressiste), qui prévoit la présentation d'un **schéma national des services de transport devant le Parlement, n'a toujours pas été mis en œuvre.**

2. La lenteur de la mise en place du nouveau cadre social

La réforme prévoyait l'instauration d'un **cadre social commun, applicable à l'ensemble des salariés du secteur ferroviaire,** constitué d'un « **décret-socle** » déterminant les règles minimales relatives à la durée du travail, impératives pour assurer la protection et sécurité des travailleurs, et d'une **convention collective de branche.** Un accord d'entreprise était aussi attendu à l'échelle du seul groupe public ferroviaire.

La loi de 2014 a ainsi abrogé l'article 1^{er} de la loi du 3 octobre 1940 relatif au régime de travail des agents des chemins de fer de la Société nationale des chemins de fer français, tout en précisant qu'à titre transitoire, les salariés du groupe public ferroviaire conserveraient leur régime de durée

¹ Avis n° 15-A-01 du 6 janvier 2015 de l'Autorité de la concurrence relatif à des projets de décrets pris pour l'application de la loi portant réforme ferroviaire.

du travail jusqu'à la publication de l'arrêté d'extension de la convention collective ou de l'arrêté d'extension de l'accord relatif à l'organisation et à l'aménagement du temps de travail dans le transport ferroviaire, et **au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 2016**.

Le décret-socle devait donc sortir rapidement après la promulgation de la loi, et servir de base à la négociation collective, qui devait être achevée avant le 1^{er} juillet 2016. Mais ce décret n'a été **présenté aux acteurs qu'en février 2016, et n'a été définitivement pris que le 8 juin 2016**, au même moment que la finalisation de la convention collective de branche. Il a donc été publié près de deux ans après la promulgation de la loi.

En outre, le **Gouvernement est intervenu, à la même période, dans les négociations de l'accord d'entreprise du groupe public ferroviaire**, pour couper court aux évolutions défavorables à ses agents, malgré des mois de négociations menées en interne. Il a ainsi fait la **démonstration des incohérences de l'État dit « stratégie »**, qui préconisait en 2014 une refonte du cadre social de l'entreprise pour améliorer sa productivité, avant de demander à la direction du groupe, en juin 2016, de céder aux revendications des agents, dans le contexte des manifestations incontrôlées contre la loi El-Khomri et des grèves menaçant l'Euro 2016.

Or, les évolutions du cadre social annoncées en 2014 étaient **fondamentales pour redonner des marges de manœuvre au groupe public ferroviaire** et lui permettre de **survivre face à la concurrence des bus, avions à bas prix et du covoiturage, sans parler de la concurrence à venir des autres entreprises ferroviaires**. Or, celle-ci a désormais été fixée par le quatrième paquet ferroviaire à 2020 pour les lignes commerciales et 2023 pour les services conventionnés.

Ainsi, **dans le domaine social, non seulement la mise en application de la loi a été tardive, mais elle s'est écartée du chemin tracé lors des débats sur la loi de réforme ferroviaire.**

3. La parution tardive du décret d'application de la « règle d'or » et la signature des contrats-cadre dans la précipitation

La même analyse peut malheureusement être faite s'agissant de la maîtrise de l'endettement de SNCF Réseau, censée résulter :

- d'économies d'échelle au sein du groupe public ferroviaire ;
- de la signature d'un contrat-cadre ambitieux avec l'État ;
- de la mise en place d'une « règle d'or » de financement des investissements sur le réseau.

Si la loi du 4 août 2014 renvoyait au Parlement la définition des ratios à partir desquels les dépenses d'investissement sur le réseau ne peuvent être

financées par SNCF Réseau, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a défini un ratio¹, tout en renvoyant le mode de calcul de ses composantes et son plafond² à un décret. **Ce décret d'application de la « règle d'or » a été signé le 30 mars 2017³.**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières avait été saisie du projet de décret début octobre 2016 et rendu son avis le 30 novembre 2016. Elle avait formulé plusieurs recommandations pour « *respecter pleinement l'objectif visé par la loi de réforme ferroviaire* », dont une bonne partie a été intégrée par le Gouvernement.

Outre cette parution tardive, on peut regretter qu'avant même d'avoir pu entrer en application, cette règle a été contournée pour le **financement de la liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Charles-de-Gaulle**, dans la loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

Le **contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau** doit, quant à lui, fixer **la trajectoire financière de l'Epic sur dix ans**, pour en stabiliser la dette colossale, qui a atteint 45 milliards à la fin de l'année 2016, et augmente à un rythme de près de 3 milliards d'euros par an. Il doit concrétiser le retour de « l'État stratège », en précisant les gains de productivité attendus du gestionnaire d'infrastructure, et donner de la visibilité aux acteurs. Son application effective devra être mesurée par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, saisie chaque année pour avis du projet de budget de SNCF Réseau.

Votre **commission a donc réclamé ce contrat à plusieurs reprises**, mais le projet de contrat n'a finalement été remis que le 21 décembre 2016 à l'Arafer, soit plus de deux ans après le vote de la loi. L'Arafer a rendu un **avis extrêmement critique** le 29 mars 2017. Malgré cet avis négatif, et de vives réserves exprimées par votre commission, le Gouvernement a signé ce contrat le 20 avril 2017.

La veille de cette signature, votre président avait organisé des auditions pour recueillir l'avis des parties prenantes à ce sujet. Votre commission a émis des regrets à l'issue de ces auditions pour plusieurs raisons.

Sur la forme, la signature de ce contrat – qui engage SNCF Réseau et l'État pour dix ans – **à quelques jours du premier tour des élections présidentielles** n'est pas convenable, alors que ce contrat est attendu depuis plus de deux ans par les acteurs du secteur. Elle l'est d'autant moins que le ministère a refusé de se rendre devant la commission, justifiant cela par la

¹ Comme le rapport entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau.

² Dans la limite du plafond fixé par la loi, qui s'élève à 18.

³ Décret n° 2017-443 du 30 mars 2017 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau.

période de réserve. Il est à noter que la loi de 2014 a prévu une association du Parlement à ce processus, puisque le projet de contrat et l'avis de l'Arafer doivent lui être transmis. Or, **jusqu'à la veille de la signature, le contrat de performance, accompagné de l'avis de l'Arafer, ne lui avait pas été transmis.**

Sur le fond, l'Arafer a émis un avis très défavorable, qui appelle à la « *révision profonde du projet de contrat avant sa signature* ». Elle souligne le fait que ce contrat s'appuie sur des « *hypothèses économiques fragiles* » et « *peu crédibles en l'état* » et souffre d'« *engagements peu définis* » et de « *carences dans le choix et la définition des indicateurs de performance de SNCF Réseau* ». En conséquence, ce contrat rend très peu crédible la perspective d'un redressement de la trajectoire financière du gestionnaire du réseau. Sa dette, qui dépassera 63 milliards d'euros dans dix ans, aura augmenté de plus de 40 % au cours de la période sans qu'aucune mesure ne soit même envisagée par l'État pour y faire face. Le régulateur ajoute même qu'« *il est à craindre que l'évolution de l'endettement de SNCF Réseau ne soit en réalité plus dynamique et, partant, le niveau de la dette en 2026 sous-estimé* ».

4. Les autres mesures tardives

Le Gouvernement a pris le décret d'application nécessaire à la mise en place de la **contribution locale temporaire**, introduite à l'article 2 de la loi à l'initiative de notre collègue Philippe Marini pour financer les aménagements extérieurs des gares ferroviaires¹.

À l'article 12, le décret déterminant **les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices de transport ferroviaire sont consultées sur ou peuvent réaliser des projets d'investissements dans les gares** est paru tardivement, fin octobre 2016².

Deux **rapports du Gouvernement au Parlement** étaient attendus dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi : à sur la dette ferroviaire (article 11) et sur la gestion des gares (article 29). Ils ont été rendus, avec retard.

Le premier, qui devait porter sur « *la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et [les] solutions qui pourraient être mises en œuvre afin de traiter l'évolution de la dette historique du système ferroviaire* » et examiner « *les conditions de reprise de tout ou partie de cette dette par l'Etat ainsi que l'opportunité de créer une caisse d'amortissement de la dette ferroviaire* », a été remis en septembre 2016. Il ne propose néanmoins **aucune solution pour traiter la dette du groupe public ferroviaire**, en renvoyant cette question à la

¹ Décret n° 2016-268 du 4 mars 2016 relatif à la contribution locale temporaire en matière ferroviaire.

² Décret 2016-1468 du 28 octobre 2016 relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire.

révision du contrat de performance qui n'a même pas encore été conclu. Son contenu est d'autant plus décevant que le Premier ministre s'était engagé à examiner les conditions d'une reprise de tout ou partie de la dette de SNCF Réseau en juin 2016, au moment où le Gouvernement a imposé un accord d'entreprise favorable aux intérêts des cheminots.

Le second, relatif à la « *gestion des gares de voyageurs ainsi qu'aux modalités et à l'impact d'un transfert de celle-ci à SNCF Réseau ou à des autorités organisatrices de transport* » devait aussi étudier « *la possibilité de créer un établissement public reprenant l'intégralité des missions de Gares & Connexions et qui serait intégré au sein du groupe public ferroviaire* ». Il a été remis le 27 avril 2017. Après une analyse du modèle économique et de la gouvernance des gares, le rapport présente plusieurs scénarios d'évolution, avec leurs avantages et inconvénients, tout en recommandant la réalisation d'études complémentaires.

5. D'autres écarts par rapport à l'esprit de la réforme

La **proposition de nommer Jean-Pierre Farandou en remplacement de Jacques Rapoport à la tête de SNCF Réseau**, alors qu'il a effectué une grande partie de sa carrière au sein de l'exploitant historique de transport, a aussi témoigné d'une certaine **légèreté de l'État face à l'enjeu d'indépendance du gestionnaire du réseau par rapport à l'exploitant**, pourtant réaffirmé par la loi du 4 août. Il démontre, dans le même temps, l'appropriation par le régulateur de ses nouveaux pouvoirs, puisque celui-ci s'est opposé à cette nomination comme la loi l'y autorisait.

De façon plus générale, les exemples ne manquent pas pour illustrer **l'absence d'« État-stratège »**. Alors que l'article 1^{er} de la loi du 4 août 2014 le charge de l'organisation et du pilotage de la **filière industrielle** et que plusieurs sénateurs de la commission l'avaient alerté de longue date sur la situation préoccupante de la filière ferroviaire, il a dû gérer en catastrophe le risque de fermeture du site Alstom de Belfort, en commandant des trains à grande vitesse pour des lignes classiques.

Du côté du groupe public ferroviaire, si l'on peut saluer le succès de la réunification des différentes activités de gestion de l'infrastructure, qui n'était pas sans difficulté, compte tenu des cultures différentes des agents, les **effets de la réforme se font encore attendre**. C'est en particulier le cas de **l'amélioration du processus d'allocation des sillons** comme des **économies d'échelle** annoncées du côté du gestionnaire d'infrastructure, dont la dérive des coûts continue.

De plus, certaines mesures prévues par la loi du 4 août 2014 ont tardé à être mises en œuvre. Elle obligeait par exemple SNCF Réseau à prendre des mesures d'organisation interne pour assurer le respect par son personnel de l'interdiction de divulgation des informations confidentielles. Pour cela, le décret n° 2015-139 du 10 février 2015 relatif à la confidentialité

des données détenues par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire lui a imposé d'établir un **plan de gestion des informations confidentielles**, obligation figurant désormais à l'article L. 2122-4-5 du code des transports. Or, **l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières n'a été saisie que le 29 juillet 2016 de ce plan de gestion des informations confidentielles.**

Plus grave encore, **certains choix d'organisation du groupe public ferroviaire ne respectent pas la loi de réforme ferroviaire**, comme l'a démontré la mise en demeure formulée par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières le 25 mai 2016¹. Elle relève que le **rattachement de l'entité SNCF Combustible auprès de l'Epic faitier SNCF n'est pas conforme au code des transports**, dans la mesure où SNCF Combustible détermine les modalités d'accès aux stations gazole et les redevances à acquitter par les entreprises ferroviaires, **une mission que le code des transports a réservée au gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau.**

D. LOI N° 2015-1592 DU 8 DÉCEMBRE 2015 TENDANT À CONSOLIDER ET CLARIFIER L'ORGANISATION DE LA MANUTENTION DANS LES PORTS MARITIMES

Sur les deux mesures réglementaires d'application prévues par cette loi, une seule a été prise. Ainsi, à l'article 6, le décret en Conseil d'État qui détermine les **travaux de chargement et de déchargement des navires et des bateaux dans les ports maritimes de commerce qui sont prioritairement effectués par des ouvriers dockers** (art. L. 5343-7 du code des transports) est paru rapidement : il s'agit du décret n° 2016-951 du 11 juillet 2016 relatif à la manutention portuaire

S'agissant de l'autre mesure d'application, elle était déjà satisfaite par le droit en vigueur. En effet, l'article 3 requiert de définir par voie réglementaire les **conditions dans lesquelles le bureau central de la main d'œuvre décide si l'ouvrier docker licencié pour motif personnel conserve sa carte professionnelle ou non** (art. L. 5343-3 du code des transports) : ces dispositions figurent à l'article R. 5343-3 du code des transports.

Par conséquent, on peut considérer que la loi n° 2015-1592 est **totalelement applicable.**

¹ *Décision n° 2016-078 du 25 mai 2016 portant mise en demeure de la SNCF pour non-respect des règles fixant les conditions d'exercice des missions d'approvisionnement en combustible par SNCF Réseau et SNCF Mobilités.*

E. LOI N° 2016-816 DU 20 JUIN 2016 POUR L'ÉCONOMIE BLEUE

Sur les 26 mesures réglementaires d'application prévues par cette loi, **dix-neuf mesures ont été prises depuis son adoption** (soit 73 % des mesures prévues) :

- à l'article 1^{er}, le décret en Conseil d'État précisant les **modalités de délivrance des certificats de jauge** des navires à usage professionnel (sauf les navires inférieurs à 24 mètres s'ils ne sont pas des navires de pêche) ou des navires de plaisance à usage personnel d'une longueur supérieure à 24 mètres (art. L. 5112-2 du code des transports), ainsi que la définition par voie réglementaire de la **méthode simplifiée utilisée pour calculer la jauge des navires à usage professionnel qui ne sont pas des navires de pêche**, lorsque leur longueur est inférieure à 24 mètres (art. L. 5000-5 du code des transports) : il s'agit, d'une part, du décret n° 2017-422 du 28 mars 2017 portant notamment modification du décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires et, d'autre part, de l'arrêté ministériel du 27 mars 2017 portant modification de l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires (division 110 du règlement annexé) qui précise les modalités de déclaration et les règles de calcul simplifié ;

- à l'article 2, le décret fixant les **conditions dans lesquelles la francisation** d'un navire de commerce ou de plaisance (art. 219 du code des douanes) ou d'un navire de pêche (art. 219 bis du code des douanes), **peut être accordée par un agrément spécial** : il s'agit du décret n° 2017-974 du 10 mai 2017 relatif à la francisation des navires et aux hypothèques maritimes ;

- à l'article 8, le décret en Conseil d'État définissant les modalités d'exercice par le service comptable des douanes territorialement compétent de ses **attributions en matière d'hypothèques maritimes** (art. 252 du code des douanes) : il s'agit également du décret n° 2017-974 du 10 mai 2017 relatif à la francisation des navires et aux hypothèques maritimes ;

- à l'article 18, le décret relatif au **permis d'armement**, pris en application des articles 15 à 17 de la loi : il s'agit du décret n° 2017-942 du 10 mai 2017 relatif au permis d'armement ;

- à l'article 33 qui simplifie l'élaboration des normes réglementaires relatives aux conditions d'accès à l'activité de marin, les deux mesures prévues ont été prises :

i) le décret en Conseil d'État, pris après avis des organisations les plus représentatives d'armateurs et de gens de mer, relatif aux **normes d'aptitude médicale à la navigation** (art L. 5521-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2017-441 du 30 mars 2017 relatif à l'aptitude médicale à la navigation et au rapatriement des gens de mer ;

ii) le décret en Conseil d'État, pris après avis des organisations les plus représentatives d'armateurs et de gens de mer, relatif aux **titres de formation professionnelle maritime** (art. L. 5521-2 du code des transports) : le décret n° 2015-723 du 24 juin 2015 relatif à la délivrance des titres de formation professionnelle maritime et aux conditions d'exercice de fonctions à bord des navires armés au commerce, à la plaisance, à la pêche et aux cultures marines existait déjà ; il a été modifié par le décret n° 2017-941 du 10 mai 2017 portant diverses dispositions relatives aux titres de formation professionnelle maritime ;

- à l'article 34, le décret en Conseil d'État précisant les **conditions de moralité requises pour exercer les fonctions de capitaine, d'officier chargé de sa suppléance, de chef mécanicien ou d'agent chargé de la sûreté du navire** (art. L. 5521-4 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2017-158 du 9 février 2017 relatif à l'application des articles 34, 35 et 42 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue et relatif à la composition de la Commission nationale de la négociation collective maritime ; ce décret précise également les modalités d'application de l'article 42 qui vise à attribuer un numéro d'identification aux marins étrangers affiliés à l'ENIM, sans qu'un renvoi explicite à une mesure réglementaire n'y figure pour autant ;

- à l'article 49, la définition par voie réglementaire des **zones dans lesquelles travaillent les navires armés à la grande pêche qui peuvent être immatriculés au registre international français (RIF)** (art L. 5611-2 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2016-1831 du 22 décembre 2016 relatif aux zones d'exploitation des navires de pêche immatriculés au registre international français ;

- à l'article 51 autorisant les **jeux de hasard sur les ferries et tous les navires de croisière**, un décret en Conseil d'État doit approuver une **convention type entre l'armateur et le casinotier** (art. L. 321-3 du code de la sécurité intérieure) : il s'agit du décret n° 2017-914 du 9 mai 2017 relatif aux casinos installés à bord des navires de commerce transporteurs de passagers battant pavillon français, qui met en place le régime juridique applicable pour les casinos installés à bord des navires et propose en annexe un modèle de convention type ;

- à l'article 58, une mesure réglementaire précisant la **composition de la flotte à caractère stratégique destinée à assurer la sécurité des approvisionnements ou à compléter les moyens des forces armées en temps de crise et les conditions de sa mise en place** (art. L. 2213-9 du code de la défense) : il s'agit du décret n° 2017-850 du 9 mai 2017 relatif à la composition et à la mise en œuvre de la flotte à caractère stratégique, pris pour l'application de l'article L. 2213-9 du code de la défense ;

- à l'article 59 relatif à l'**obligation de pavillon pour assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en produits pétroliers**, un décret doit préciser la **part de navires** de moins de 20 000 tonnes de port en

lourd dans la capacité de transport totale, ainsi que la **proportion de cette capacité dédiée au transport de pétrole brut** (art. L. 631-1 du code de l'énergie) : il s'agit du décret n° 2016-1927 du 28 décembre 2016 fixant les conditions dans lesquelles est acquittée l'obligation de capacité de transport établie par l'article L. 631-1 du code de l'énergie, précisé par un arrêté du 17 février 2017 ;

- à l'article 65, une mesure réglementaire fixant les **conditions dans lesquelles les bateaux sont autorisés à naviguer dans les estuaires** pour rejoindre les installations de stationnement à proximité (art. L. 4251-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2016-1727 du 14 décembre 2016 modifiant le code des transports en ce qui concerne notamment la navigation des bateaux en aval de la limite transversale de la mer ;

- à l'article 69, un décret en Conseil d'État fixant la **liste des agents chargés de la sûreté portuaire devant être titulaires d'un agrément individuel délivré par le préfet à l'issue d'une enquête administrative** (art. L. 5332-8 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2017-438 du 29 mars 2017 relatif aux enquêtes administratives en matière de sûreté portuaire ;

- à l'article 77, un décret fixant les conditions et modalités du **surclassement catégoriel**, servant de base aux cotisations et prestations du régime spécial de sécurité sociale des marins, dont peuvent bénéficier les marins occupant les fonctions permanentes de **président des comités** mentionnés aux articles L. 912-1 et L. 912-6 du code rural et de la pêche maritime (art. L. 5552-16 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2016-1979 du 30 décembre 2016 relatif au surclassement de catégorie de marins en tant que président des comités des pêches maritimes et des élevages marins et des comités de la conchyliculture ;

- à l'article 84 qui adapte le **régime d'assurance applicable aux installations d'énergies marines renouvelables**, un décret en Conseil d'État est censé définir les installations d'énergies marines renouvelables regardées comme « grands risques » (art. L. 111-6 du code des assurances), c'est-à-dire celles dont les capitaux assurés sont supérieurs à 20 millions d'euros : il s'agit du décret n° 2017-627 du 26 avril 2017 relatif au régime assurantiel des installations d'énergies marines renouvelables ;

- à l'article 87 qui crée un **nouveau régime de responsabilité dans le cadre de l'utilisation de drones maritimes de surface ou sous-marins**, une mesure réglementaire doit définir des **marques extérieures d'identification** (art. L. 5111-1-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2016-1893 du 28 décembre 2016 relatif aux dispositions du livre Ier, du livre IV, à l'exception de son titre IV, ainsi que des chapitres Ier et IV des titres Ier à IX du livre VII de la cinquième partie réglementaire du code des transports, et portant diverses mesures d'adaptation relatives à l'outre-mer (art. D. 5111-4 du code des transports) ;

- à l'article 96 qui contient l'ensemble des mesures d'extension et d'adaptation outre-mer des dispositions de la loi, il est également fait référence au décret en Conseil d'État qui doit approuver une **convention type entre l'armateur et le casinotier pour permettre les jeux de hasard à bord des navires de commerce transporteurs de passagers immatriculés à Wallis-et-Futuna** (art. L. 346-2 du code de la sécurité intérieure) : comme à l'article 51, il s'agit du décret n° 2017-914 du 9 mai 2017 relatif aux casinos installés à bord des navires de commerce transporteurs de passagers battant pavillon français ;

- à l'article 97, le **Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance** toute mesure relevant du domaine de la loi afin de regrouper, d'ordonner et de mettre à jour les **dispositions relatives aux espaces maritimes** : il s'agit de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

Il **manque encore sept mesures d'application** (soit 27% des mesures prévues) pour que cette loi importante pour notre secteur maritime soit pleinement applicable :

- à l'article 1^{er}, la définition par voie réglementaire de la **méthode simplifiée utilisée pour calculer la jauge** des navires à usage professionnel qui ne sont pas des navires de pêche, lorsque leur longueur est inférieure à 24 mètres (art. L. 5000-5 du code des transports) ;

- à l'article 8, l'arrêté du ministre chargé des douanes fixant la liste des conservations des hypothèques maritimes (art. 252 du code des douanes) ;

- à l'article 46, un **rapport du Gouvernement au Parlement d'un rapport sur l'avenir du régime de protection sociale des marins** : ce rapport, établi par le Conseil supérieur des gens de mer, aurait dû être remis dans les six mois suivant la promulgation de la loi ; ce rapport a été établi par le Conseil supérieur des gens de mer dans la cadre d'un travail étalé sur plusieurs mois, puis adressé au Secrétariat général du Gouvernement pour envoi au Parlement ;

- à l'article 61 qui autorise le **recours à des entreprises privées de protection des navires (EPPN) pour se défendre contre des menaces intérieures au navire**, un décret fixe les types de **navires non éligibles ainsi que les circonstances dérogatoires dans lesquelles ceux-ci peuvent embarquer des agents de protection** (art. L. 5442-1 du code des transports) : si le décret n° 2017-944 du 10 mai 2017 relatif à l'activité privée de protection des navires apporte de nombreuses précisions sur conditions d'armement des agents de protection des navires, le stockage des armes et des munitions, et les modalités de délivrance d'une autorisation administrative pour recourir aux EPPN dans les eaux territoriales et intérieures françaises, il ne répond pas en revanche aux questions d'éligibilité ou de circonstances

déroatoires ; l'administration précise que le décret correspondant sera présenté avant la fin du mois de juin à la signature des ministres nouvellement nommés ;

- à l'article 78 qui donne une base juridique à la **création de fonds de mutualisation agréés par l'autorité administrative, permettant aux pêcheurs de faire face à des aléas climatiques, à des incidents environnementaux ou à des frais de sauvetage en mer**, un décret en Conseil d'État doit fixer les « règles régissant, selon les métiers de pêche ou les risques couverts, l'établissement et le fonctionnement des fonds de mutualisation, les conditions de leur agrément, les conditions et les modalités de l'indemnisation des entreprises de pêche ainsi que la gestion et le contrôle du respect de ces règles » (art. L. 931-31 du code rural et de la pêche maritime) ; un décret en Conseil d'État peut également rendre obligatoire l'affiliation des entreprises de pêche à un fonds de mutualisation, mais il s'agit d'une simple faculté et non d'une mesure d'application indispensable ; une mission d'inspection a été lancée pour déterminer les modalités d'application de cette disposition ;

- à l'article 85 qui **interdit le rejet en mer des sédiments et résidus de dragage pollués à partir du 1^{er} janvier 2025**, une mesure réglementaire doit définir les seuils au-delà desquels les sédiments et résidus ne peuvent être immergés ;

- à l'article 90 qui instaure un **dispositif d'indication dans les restaurants des zones de capture ou de production des produits aquacoles proposés aux clients**, un décret est supposé préciser les modalités de mise en œuvre de cette mesure facultative (art. L. 412-6 du code de la consommation) ;

- à l'article 97 un **rapport du Gouvernement au Parlement** est prévu dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, sur la **création d'un code de la mer** rassemblant l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur relatives aux questions maritimes ; les travaux sont actuellement en cours sous l'égide du Secrétariat général à la Mer.

F. LOI N° 2016-1428 DU 24 OCTOBRE 2016 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ DE L'USAGE DES DRONES CIVILS

Cette loi adoptée à l'initiative du Sénat nécessite **13 mesures d'application dont aucune n'a encore été prise** à ce stade.

L'article 1^{er} qui met en place un **régime d'enregistrement par voie électronique** pour les drones dont la masse est inférieure à 25 kilogrammes (art. L. 6111-1 du code des transports) prévoit trois mesures d'application qui devraient être prise à l'automne 2017 selon la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) :

- le seuil de masse fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, au-dessus duquel le régime d'enregistrement s'applique ;

- un décret en Conseil d'État précisant les modalités de mise en œuvre du régime d'enregistrement ;

- un décret en Conseil d'État énumérant la liste des aéronefs qui sont exemptés de l'obligation d'immatriculation en raison de leurs caractéristiques particulières (parachutes, parapentes, ULM, etc.).

L'article 2 qui précise la **définition et la qualification du télépilote** prévoit trois mesures d'application, dont les deux premières sont annoncées par la DGAC pour décembre 2017 :

- le seuil de masse fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, au-dessous duquel le télépilote est **exempté de l'obligation de formation** (art. L. 6214-1 du code des transports) ;

- une mesure réglementaire précisant les **objectifs et les modalités de la formation**, les modalités de vérification de son assimilation ainsi que les modalités de reconnaissance par équivalence d'autres formations (art. L. 6214-1 du code des transports) ;

- un décret en Conseil d'État fixant les modalités de délivrance, de retrait et de suspension du **titre de télépilote** imposée pour certaines activités professionnelles opérées hors vue : le décret ne devrait pas paraître avant le début de l'année 2018, en fonction de l'avancement des travaux actuellement en cours au niveau européen ;

L'article 3 qui impose une **notice d'information de l'utilisateur sur la réglementation en vigueur** (art. L. 425-1 du code de la consommation) nécessite un décret en Conseil d'État qui précise les modalités de mise en œuvre de cette obligation pour les fabricants ou importateurs de drones, ainsi que pour les vendeurs de drones d'occasion. D'après la DGAC, ce décret devrait être publié en janvier 2018.

Enfin, l'article 4 qui vise à **rendre obligatoires des dispositifs de signalement et de limitation des drones** nécessite six mesures d'application qui devront être prises avant son **entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018** :

- le seuil de masse fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, au-dessus duquel les drones sont équipés d'un **dispositif de signalement lumineux et d'un dispositif de signalement électronique ou numérique** (art. L. 34-9-2 du code des postes et des communications électroniques) ;

- un décret en Conseil d'État précisant les objectifs des dispositifs de signalement lumineux et de signalement électronique ou numérique, ainsi que les conditions dans lesquelles des drones peuvent être exemptés de cette obligation (art. L. 34-9-2 du code des postes et des communications électroniques) ;

- le seuil de masse fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, au-dessus duquel les drones sont équipés d'un **dispositif de limitation de capacités** (art. L. 6214-4 du code des transports) ;

- un décret en Conseil d'État précisant les objectifs du dispositif de limitation de capacités, ainsi que les conditions dans lesquelles des drones peuvent être exemptés de cette obligation (art. L. 6214-4 du code des transports) ;

- le seuil de masse fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, au-dessus duquel les drones sont équipés d'un **dispositif de signalement sonore qui se déclenche en cas de perte de contrôle du drone** (art. L. 6214-5 du code des transports) ;

- un décret en Conseil d'État précisant les objectifs de ce dispositif de signalement sonore d'urgence, ainsi que les conditions dans lesquelles des drones peuvent être exemptés de cette obligation (art. L. 6214-5 du code des transports).

G. LOI N° 2016-1887 DU 28 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À UNE LIAISON FERROVIAIRE ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES DE GAULLE

Cette loi ne requiert **aucune mesure d'application directe**, elle est donc *stricto sensu* **100% applicable**. En revanche, l'article 1^{er} de la loi **ratifie l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016** relative à la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, **qui nécessite des mesures d'application**, dont aucune n'a encore été prise à ce stade.

L'article 1^{er} de l'ordonnance, qui met en place **un partenariat public-public pour la réalisation du CDG Express**, au moyen d'une concession de travaux accordé par l'État à une société de projet (art. L. 2111-3 du code des transports), requiert deux mesures d'application :

- un décret en Conseil d'État précisant **l'ensemble de ses conditions d'application** ;

- un décret en Conseil d'État **approuvant le contrat de concession de travaux** conclu entre l'État et la société de projet en charge de la réalisation de l'infrastructure.

L'article 2 de l'ordonnance, qui ouvre la possibilité de recourir à la **procédure spéciale d'extrême urgence** (art. L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) pour procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique dans les trois communes de Mitry-Mory, Paris et Tremblay-en-France, nécessite pour sa mise en œuvre des **décrets sur avis conforme du Conseil d'État pris dans le délai de validité de l'acte déclarant d'utilité publique la réalisation de l'infrastructure ferroviaire**.

Enfin, l'article 3 de l'ordonnance prévoit qu'un **arrêté du ministre chargé des transports désigne un commissaire du Gouvernement et un commissaire du Gouvernement** adjoint habilités à siéger, avec voix consultative, au sein de l'organe délibérant de la société de projet.

III. UNION EUROPÉENNE

A. LOI N° 2013-619 DU 16 JUILLET 2013 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le titre I^{er} de la loi DDADUE porte sur les dispositions relatives à l'environnement, à la santé et au travail.

Le chapitre I^{er} regroupe les dispositions en matière de prévention des risques. Les articles 1 à 11 transposent en droit national la directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite « Seveso 3 ». Trois mesures d'application étaient nécessaires pour ces articles et ont été prises avec les décrets en Conseil d'État n° 2014-284 et n° 2014-285 du 3 mars 2014.

Les articles 12 et 13 de la loi DDADUE visaient à adapter le droit interne au règlement (UE) n° 528/2012 du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides. Les mesures d'application attendues ont été prises par le biais du décret n° 2014-1175 du 13 octobre 2014 et de l'arrêté du 9 octobre 2013 relatif aux conditions d'exercice de l'activité d'utilisateur professionnel et de distributeur de certains types de produits biocides.

L'article 14 comporte les dispositions relatives à la transposition de textes européens relatifs à la mise sur le marché des produits et équipements à risques et à leur surveillance. Deux mesures d'application prévues ont été prises par le biais du décret en Conseil d'État n° 2015-799 du 3 juillet 2015 relatif aux produits et équipements à risques.

Le chapitre II du titre I^{er} de la loi DDADUE concerne l'exercice de la profession de vétérinaire. La directive « Services » imposait en effet de mettre en conformité, au sein du code rural et de la pêche maritime, les règles relatives aux sociétés vétérinaires. L'article 16 requiert quatre mesures d'application. Le rapport relatif à l'application des lois de l'année dernière pointait une mesure d'application non adoptée concernant les modalités du contrôle exercé par l'ordre de vétérinaires sur les prises de participations financières, réalisées par les personnes exerçant la profession de vétérinaires, dans des sociétés ayant un lien avec l'exercice de la profession vétérinaire. D'après le Gouvernement, les sections 4 et 5 du Titre IV du Livre II de la

partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime relatives au fonctionnement des chambres régionales et nationale de discipline de l'ordre vétérinaire permettent de considérer que la mesure d'application a été adoptée.

Le **volet maritime de la loi** concerne les articles 22 à 33 qui **transposent la directive 2009/13/CE** du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE, et portant **modernisation du droit social des gens de mer**.

Sur les **trente-huit mesures réglementaires d'application** prévues pour ce volet, **huit mesures étaient déjà satisfaites** par des **dispositions réglementaires qui existaient antérieurement** à la publication de la loi :

- l'article 24 requiert un décret en Conseil d'État détaillant les conditions dans lesquelles **un marin peut formuler des plaintes relatives à ses conditions de travail** (art. L. 5534-1 du code des transports) : le décret n° 78-389 du 17 mars 1978 portant application du code du travail maritime, modifié par la loi n° 77-507 du 18 mai 1977, avait déjà créé un registre des plaintes ;

- l'article 25 dispose qu'**en l'absence d'accord collectif**, un décret simple détermine le **montant de l'indemnité de nourriture** versée au marin (art. L. 5542-18 du code des transports) : le Gouvernement indique que ce décret n'est pas nécessaire, ce qui **laisse supposer que le conventionnement a permis de couvrir tous les types de navires** ;

- l'article 25 nécessite un encadrement réglementaire des négociations collectives sur le **temps de travail à bord des navires** (en distinguant les navires de pêche et les autres), notamment les conditions dans lesquelles il peut être dérogé aux durées maximales de travail (art. L. 5544-4 et L. 5544-16 du code des transports) : le décret n° 2005-305 du 31 mars 2005 relatif à la durée du travail des gens de mer et le décret n° 2007-1843 du 26 décembre 2007 pris pour l'application des articles 25-2, 28 et 104 du code du travail maritime, satisfont ce besoin ;

- l'article 25 prévoit qu'un décret précise les conditions dans lesquelles des **jeunes d'au moins quinze ans** peuvent être employés à bord des navires de pêche et des navires ne naviguant que dans les eaux intérieures (art. L. 5545-5 du code des transports), ce qui est satisfait par le décret n°2006-534 du 10 mai 2006 relatif à la protection des jeunes âgés de moins de dix-huit ans embarqués sur les navires ;

- l'article 25 prévoit aussi qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'adaptation aux entreprises d'armement maritime des dispositions du code du travail relatives aux **comités d'hygiène, de sécurité**

et des conditions de travail (art. L. 5545-12 du code des transports) : les articles R. 742-8-1 à R. 742-8-10 du code du travail satisfont ce besoin ;

- l'article 25 prévoit également qu'un décret en Conseil d'État adapte aux impératifs maritimes les dispositions du code du travail relatives au **service public de l'emploi, aux services de placement et aux droits des demandeurs d'emploi** « *compte tenu des adaptations nécessaires* » (art. L. 5546-1 du code des transports) : l'administration des affaires maritimes considère que les dispositions de droit commun relatives au service public de l'emploi et au placement suffisent et ne nécessitent pas d'adaptations particulières pour le maritime ; dans ce cas, **l'abrogation de cette référence superflue à un décret en Conseil d'État paraît utile** ;

- toujours à l'article 25, un décret en Conseil d'État doit fixer les règles particulières relatives à la **durée du travail et au repos hebdomadaire des gens de mer autres que marins**, et embarqués temporairement à bord d'un navire (art. L. 5549-3 du code des transports) : le décret n° 2006-1064 du 25 août 2006 relatif à l'organisation du travail des personnels n'exerçant pas la profession de marin embarqués à bord des navires de recherche océanographique ou halieutique et le décret n° 2006-1065 du 25 août 2006 relatif à l'organisation du travail des personnels n'exerçant pas la profession de marin embarqués à bord des navires câbliers y apportent une réponse ;

- à l'article 28, il est précisé qu'un décret simple fixe les modalités de **détermination du port d'immatriculation ainsi que de francisation et d'immatriculation des navires figurant au registre international français** (art. L. 5611-4 du code des transports) : cette disposition est satisfaite par le décret n°2006-142 du 10 février 2006 relatif à la création du guichet unique prévu par la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français ;

Trois mesures réglementaires d'application avaient été publiées au cours de l'année 2014-2015 :

- à l'article 22, le décret simple précisant les modalités et le contenu de la **certification sociale des navires** effectuant des voyages internationaux (art. 5514-2 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2014-1428 du 1^{er} décembre 2014 portant modification du décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution ;

- à l'article 23, le décret simple précisant, selon le type de navire, les caractéristiques de la **liste d'équipage** et ses modalités de tenue par le capitaine (art. L. 5522-3 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-406 du 10 avril 2015 relatif aux caractéristiques et aux modalités de tenue de la liste d'équipage ;

- à l'article 25, le décret en Conseil d'État détaillant les conditions d'application de la **procédure de conciliation** en cas de litige entre l'employeur et le marin (art. L. 5542-48 du code des transports) : il s'agit du

décret n° 2015-219 du 27 février 2015 relatif à la résolution des litiges individuels entre les marins et leurs employeurs.

L'immense majorité (71%) des mesures réglementaires d'application manquait encore à l'appel. L'administration avait justifié son retard par le fait que le cadre réglementaire lié aux gens de mer était souvent **issu de textes anciens** qui ne pouvaient être modifiés simplement sans une **réécriture complète du dispositif**. À cela s'ajoutait le fait que de nombreux décrets devaient être soumis à l'**examen du Conseil d'État** et faire l'objet de **concertations avec les partenaires sociaux** : plusieurs réunions sur le même texte étaient nécessaires pour permettre aux partenaires sociaux d'aboutir à une position équilibrée.

Elle avait alors expliqué qu'« *un véritable chantier réglementaire, tout comme l'avait été la codification de la partie législative du code des transports relative aux gens de mer, qui avait donné lieu à plus de trois ans de travail juridique préalable* » était en cours. Il devait être **achevé à l'été 2015** et **cette promesse a en grande partie été tenue**.

Au cours de l'année 2015-2016, dix-sept mesures réglementaires d'application avaient été publiées, soit 45 % des mesures prévues pour l'application du volet maritime de cette loi :

- à l'article 22, le décret en Conseil d'État fixant les **catégories de personnel** n'étant pas considérées comme « marins » ou « gens de mer » en raison du caractère occasionnel de leur activité à bord, de la nature ou de la durée de leur embarquement (art. L. 5511-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-454 du 21 avril 2015 relatif à la qualification de gens de mer et de marins ;

- à l'article 23, une série de mesures réglementaires d'application ont été prises :

i) le décret en Conseil d'État déterminant l'organisation **du service de santé des gens de mer** et les conditions d'agrément des médecins n'y appartenant pas, les normes d'aptitude médicale et le régime juridique du certificat d'aptitude médicale (art. L. 5521-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-1574 du 3 décembre 2015 relatif au service de santé des gens de mer et du décret n° 2015-1575 du 3 décembre 2015 relatif à la santé et à l'aptitude médicale à la navigation, complété par l'arrêté du 2 mars 2016 relatif à l'aptitude médicale à la navigation ;

ii) le décret en Conseil d'État précisant les **conditions de formation professionnelle pour exercer la profession de marin** (art. L. 5521-2 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-723 du 24 juin 2015 relatif à la délivrance des titres de formation professionnelle maritime et aux conditions d'exercice de fonctions à bord des navires armés au commerce, à la plaisance, à la pêche et aux cultures marines ; il est complété par une série d'arrêtés : arrêté du 10 août 2015 relatif aux conditions de prise en compte du service en mer à bord d'un navire pour la délivrance ou pour la revalidation des titres

et attestations de formation professionnelle maritime, arrêté du 11 août 2015 relatif à la délivrance des titres et attestations de formation professionnelle maritime, arrêté du 12 août 2015 relatif à l'organisation des évaluations pour l'obtention des modules constitutifs de titres et diplômes de formation professionnelle maritime, arrêté du 12 août 2015 modifiant l'arrêté du 12 mai 2011 relatif aux agréments des prestataires délivrant une formation professionnelle maritime, et arrêté du 13 août 2015 relatif aux registres de formation à bord des navires ; ces mesures **actualisent le dispositif antérieur** qui reposait sur le décret n° 99-439 du 25 mai 1999 relatif à la délivrance des titres de formation professionnelle maritime et aux conditions d'exercice de fonctions à bord des navires de commerce et de pêche ainsi que des navires de plaisance armés avec un rôle d'équipage ;

iii) le décret en Conseil d'État fixant les modalités d'attribution du **numéro national d'identification** des gens de mer (art. L. 5521-2-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-1191 du 28 septembre 2015 relatif à l'identification des gens de mer, complété par l'arrêté du 7 octobre 2015 relatif à la demande de numéro national d'identification des gens de mer ;

iv) le décret en Conseil d'État détaillant les conditions d'accès et de **suppléance aux fonctions de capitaine** de navire (art. L. 5521-3 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-598 du 2 juin 2015 pris pour l'application de certaines dispositions du code des transports relatives aux gens de mer (sous-sections 1 et 2 du chapitre 1er) ;

v) le décret en Conseil d'État précisant les **conditions de moralité** et les mentions portées au bulletin n°2 du casier judiciaire incompatibles avec l'exercice des fonctions de capitaine, de chef mécanicien ou d'agent chargé de la sûreté d'un navire (art. L. 5521-4 du code des transports) : il s'agit également du décret n° 2015-598 du 2 juin 2015 pris pour l'application de certaines dispositions du code des transports relatives aux gens de mer (sous-section 3 du chapitre 1er) ;

vi) le décret fixant les **caractéristiques de la liste d'équipage** et les modalités de tenue par le capitaine du navire (art. L. 5522-3 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-406 du 10 avril 2015 relatif aux caractéristiques et aux modalités de tenue de la liste d'équipage ;

– à l'article 25, une série de mesures réglementaires d'application ont été prises :

i) le décret simple précisant les conditions dans lesquelles un **cuisinier qualifié** est exigée, a fortiori à plein temps, à bord de tout navire où les marins sont nourris par l'armateur (art. L. 5542-18-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-517 du 11 mai 2015 relatif au cuisinier de navire ;

ii) le décret en Conseil d'État fixant les modalités de **rémunération de la femme marin enceinte** (art. L. 5542-37-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-1202 du 29 septembre 2015 relatif à l'indemnisation

de la femme enceinte exerçant la profession de marin ne pouvant bénéficier d'un reclassement à terre, combiné aux dispositions du décret n° 2015-1203 du 29 septembre 2015 modifiant le décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins ;

iii) le décret simple précisant les conditions dans lesquelles le **relevé de service** délivré au marin par l'employeur tient lieu de certificat de travail (art. L. 5542-39-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-440 du 17 avril 2015 relatif au relevé de services des gens de mer ;

iv) le décret en Conseil d'État déterminant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la **Commission nationale de la négociation collective maritime** (art. L. 5543-1-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-918 du 27 juillet 2015 relatif aux conventions et accords collectifs des gens de mer et à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale de la négociation collective maritime ;

v) le décret en Conseil d'État déterminant les missions et les modalités de l'élection des **délégués de bord** ainsi que les conditions d'extension aux délégués de bord de la protection des délégués du personnel organisée par le code du travail (art. L. 5543-2-1 et L. 5543-3-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-1674 du 15 décembre 2015 relatif au délégué de bord sur les navires ;

vi) le décret en Conseil d'État organisant l'aménagement du temps de travail des marins pour la **pratique d'un sport** (art. L. 5544-9 du code des transports) : cette mesure est satisfaite par le décret n° 2015-598 du 2 juin 2015 pris pour l'application de certaines dispositions du code des transports relatives aux gens de mer ;

vii) le décret en Conseil d'État déterminant les modalités d'application aux marins des dispositions du code du travail relatives au **droit d'alerte et de retrait**, en tenant compte des impératifs de la sécurité en mer (art. L. 5545-4 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2016-303 du 15 mars 2016 relatif aux modalités d'exercice du droit d'alerte et de retrait des gens de mer à bord des navires ;

viii) le décret en Conseil d'État doit définir les **normes d'aptitude médicale, les cas de dispense, la durée de validité du certificat d'aptitude, sa forme et les voies de recours, pour les gens de mer autres que marins** (art. L. 5549-1 du code des transports) : cette mesure est satisfaite par le décret n° 2015-1574 du 3 décembre 2015 relatif au service de santé des gens de mer et par le décret n° 2015-1575 du 3 décembre 2015 relatif à la santé et à l'aptitude médicale à la navigation, complété par l'arrêté du 2 mars 2016 relatif à l'aptitude médicale à la navigation ;

ix) le décret simple précisant le contenu de la **formation minimale que doivent avoir suivi les gens de mer autres que marins** pour l'exercice de leurs fonctions à bord d'un navire (art. L. 5549-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-723 du 24 juin 2015 relatif à la délivrance des titres

de formation professionnelle maritime et aux conditions d'exercice de fonctions à bord des navires armés au commerce, à la plaisance, à la pêche et aux cultures marines ;

x) le décret précisant les modalités de **prise en charge par l'employeur des dépenses de soins, frais funéraires et de rapatriement, pour les gens de mer autres que marins** blessés ou malades pendant le cours de l'embarquement ou après que le navire a quitté le port où ils ont été embarqués (art. L. 5549-4 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2015-680 du 17 juin 2015 relatif au remboursement par les gens de mer autres que marins des dépenses liées aux soins consécutifs aux accidents ou maladies survenus en cours d'embarquement.

Au cours de l'année écoulée (2016-2017), cinq mesures réglementaires d'application ont été publiées, soit 13 % des mesures prévues pour l'application du volet maritime de cette loi :

- à l'article 23, le décret simple précisant les conventions internationales pertinentes applicables en matière d'**effectif minimal à bord** ainsi que les modalités de sa fixation selon les types de navire (art. L. 5522-2 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2017-187 du 14 février 2017 précisant les conventions internationales applicables au titre de l'article L. 5522-2 du code des transports ;

- à l'article 24, le décret en Conseil d'État précisant les modalités de mise en œuvre de la **responsabilité de l'armateur**, notamment l'obligation de **garantie financière** en cas de maladie, accident, décès ou rapatriement de gens de mer (art. L. 5533-4 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2017-209 du 20 février 2017 pris pour l'application de dispositions du code des transports fixant certaines obligations des entités recourant aux services privés de recrutement et de placement des gens de mer ;

- à l'article 25, deux mesures d'application supplémentaires ont été prises :

i) le décret simple déterminant les conditions dans lesquelles les dispositions relatives au **droit du travail des gens de mer s'appliquent aux salariés autres que gens de mer**, soit parce qu'ils travaillent dans des eaux françaises, soit parce qu'ils travaillent pour une entreprise française (art. L. 5541-1-1 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2016-754 du 7 juin 2016 définissant les travaux et activités mentionnés à l'article L. 5541-1-1 du code des transports;

ii) le décret en Conseil d'État précisant la **mise en œuvre de l'action publique contre l'armateur défaillant** à ses obligations de rapatriement (art. L. 5542-33-1 à L. 5542-33-3 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2017-441 du 30 mars 2017 relatif à l'aptitude médicale à la navigation et au rapatriement des gens de mer ;

- à l'article 28, le décret simple précisant les conditions dans lesquelles **l'armateur est tenu de justifier sa capacité financière à couvrir le risque de défaillance de l'entreprise de travail maritime** au regard de la prise en charge des soins et d'un rapatriement éventuel (art. L. 5621-17 du code des transports) : il s'agit du décret n° 2017-209 du 20 février 2017 pris pour l'application de dispositions du code des transports fixant certaines obligations des entités recourant aux services privés de recrutement et de placement des gens de mer.

Si l'on peut se féliciter de ces progrès, **cinq mesures réglementaires d'application manquent toujours à l'appel, soit 13 % des mesures prévues pour l'application du volet maritime de cette loi.**

Ainsi, l'article 22 **nécessite encore deux mesures d'application** relatives à l'identité des gens de mer et à la certification sociale des navires de pêche :

- un décret en Conseil d'État précisant le contenu et le régime juridique de la **pièce d'identité des gens de mer** (art. L. 5512-4 du code des transports) : l'administration précise que ce décret « *ne pourra être pris dans des délais rapprochés compte tenu notamment des modifications en cours au niveau international sur le format de ce document* ». En février 2015, une réunion de l'organisation internationale du travail (OIT) avait relancé un chantier de **révision des prescriptions techniques des documents professionnels** ; une seconde session internationale s'est tenue en février 2016 pour préparer une proposition de révision de la convention internationale, qui a été présentée pour adoption lors de la conférence internationale du travail de juin 2016 ; cette convention rénovée constitue un nouveau socle pour le travail réglementaire à mener ;

- un décret simple précisant les modalités et le contenu de la **certification sociale des navires de pêche** (art. L. 5514-3 du code des transports) : la convention n° 188 (C188) de l'Organisation internationale du travail relative au travail dans la pêche a été ratifiée par la France à travers la loi n° 2015-470 du 27 avril 2015 et devrait entrer en vigueur le 16 novembre 2017, la Lituanie étant le dixième pays à avoir ratifié la convention le 16 novembre 2016¹ ; l'administration devrait donc être en mesure de publier ce décret en 2017, une première présentation du projet de texte ayant été faite aux partenaires sociaux le 17 mai 2017.

L'article 25 **nécessite encore trois mesures réglementaires d'application** :

- un décret en Conseil d'État précisant, avec les adaptations nécessaires, les modalités **d'application de la convention du travail maritime (2006) et de la convention n° 188 sur le travail dans la pêche (2007) aux marins ou gens de mer non-salariés** (art. L. 5541-1-2 du code des

¹ À ce jour, la convention n° 188 a été ratifiée par l'Afrique du Sud, l'Angola, l'Argentine, la Bosnie-Herzégovine, le Congo, l'Estonie, la France, la Lituanie, le Maroc et la Norvège.

transports) : ce décret devrait pouvoir être publié depuis la ratification de la convention n° 188 de l'OIT, qui entrera prochainement en vigueur (*cf. supra*) ; en outre, ce décret relatif aux travailleurs indépendants **concerne concrètement les marins à la pêche** et nécessite un travail préalable de concertation avec les partenaires sociaux ; d'après l'administration, le projet sera présenté prochainement aux partenaires sociaux dans la perspective d'une publication avant la fin 2017 ;

- un décret en Conseil d'État déterminant les **modalités de prise en charge financière par l'armateur des soins et du rapatriement des marins embarqués** sur des navires effectuant des voyages internationaux ou des navires de pêche (art. L. 5542-32-1 du code des transports) : l'application de cette mesure a été retardée par la censure de l'article 69 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le Conseil constitutionnel ayant considéré qu'il s'agissait d'un cavalier législatif¹ ;

- un décret en Conseil d'État précisant les conditions d'application de la sous-section relative aux services de recrutement et de placement privés, notamment les conditions dans lesquelles les **entreprises de travail temporaire interviennent comme services privés de recrutement et de placement des gens de mer** (art. L. 5546-1-7 du code des transports) ; le projet de décret est au Conseil d'État pour publication avant le 1^{er} septembre 2017.

B. LOI N° 2015-1567 DU 2 DÉCEMBRE 2015 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES

La loi du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques a pour objectif principal de transposer en droit français deux directives européennes visant à améliorer la prévention des risques : la directive n°2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et la directive n°2015/412 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015, qui a modifié la directive n°2001/18 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement.

Cette loi adapte en outre notre droit national à la réglementation européenne en matière de produits et équipements à risques, de prévention et de gestion des déchets et de produits chimiques.

Le titre I^{er} de la loi est relatif à la sécurité des activités d'exploration lors des forages pétroliers et gaziers. Les articles 1^{er} et 2 prévoient qu'un permis de recherche d'hydrocarbures ou qu'une concession d'hydrocarbures

¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

ne peuvent pas être délivrés si le demandeur n'a pas fourni la preuve qu'il est a pris les dispositions nécessaires pour assumer la charge financière que représenterait la mise en jeu de sa responsabilité en cas d'accident majeur - ces dispositions pouvant prendre la forme de garanties financières. Le décret en Conseil d'État devant déterminer la nature de ces garanties ainsi que les règles de fixation de leur montant n'a pas été publié. Interrogé par votre commission, le Gouvernement a indiqué que ces garanties n'étaient que facultatives, et que, même en l'absence d'une mesure réglementaire permettant leur mise en œuvre, la loi imposait en tout état de cause que les demandeurs de permis fournissent la preuve de leur capacité à assumer les charges financières résultant d'un accident.

Le titre II comporte des dispositions relatives à certains produits et équipements à risque. L'article 12 prévoit notamment que certains produits ou équipements à risque peuvent être mis à disposition sur le marché sans avoir satisfait à l'ensemble des exigences les concernant définies aux articles L. 557-4 et L. 557-5 du code de l'environnement, sur demande du fabricant ou de son mandataire ou s'ils sont conformes aux exigences des réglementations antérieures, dans des conditions fixées par voie réglementaire. Le décret n° 2015-799 du 1^{er} juillet 2015 relatif aux produits et équipements à risque reprend la rédaction de cet article et prévoit que les conditions de ces dérogations sont fixées par arrêté. Comme l'a indiqué le Gouvernement à votre commission, des arrêtés en vigueur mettent d'ores et déjà en application cette disposition pour différentes catégories d'équipements à risque : arrêté du 15 mars 2010 s'agissant des appareils à pression mentionnés aux articles R. 557-9-2 et R. 557-10-2 du code de l'environnement ; arrêté du 12 décembre 2005 s'agissant des équipements sous pression nucléaires mentionnés à l'article R. 557-12-2 du code de l'environnement ; arrêté du 4 mars 1996 relatif aux appareils et matériels concourant à l'utilisation des gaz combustibles mentionnés à l'article L. 557-1 du code de l'environnement. D'après le Gouvernement, « *certaines de ces dispositions sont susceptibles d'adaptations dans les mois à venir dans le cadre des révisions en cours de certains des arrêtés précités* »¹.

L'article 12 complète également l'article L. 557-58 du code de l'environnement qui liste les cas dans lesquels les opérateurs économiques mettant sur le marché des produits ou équipements à risque peuvent être soumis au paiement d'une amende par l'autorité administrative. Il prévoit notamment qu'est passible d'une amende le fait, pour un opérateur, de ne pas apposer les marquages et symboles spécifiques à un type de produit ou d'équipement définis par décret en Conseil d'État. Le décret n° 2015-799 du 1^{er} juillet 2015 relatif aux produits et équipements à risque, préexistant à l'adoption de la loi, permet l'application de cette disposition.

L'article 13 concerne la sécurité maritime et la prévention de la pollution des milieux marins. Les sept mesures réglementaires nécessaires à

¹ Questionnaire relatif à l'application des lois pour l'année 2017.

sa pleine application ont été adoptées à travers la publication du décret n° 2016-1693 du 9 décembre 2016 portant modification du décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution.

Ce décret apporte ainsi des précisions quant aux modalités des contrôles par échantillonnage pouvant être conduits par les agents chargés de la surveillance du marché des équipements marins auprès des fabricants, aux procédures d'évaluation de la conformité des équipements marins, aux cas de non-conformité formelle des équipements marins pouvant être décelés et aux modalités selon lesquelles l'autorité administrative compétente peut adopter des mesures provisoires pour interdire ou restreindre la mise sur le marché d'équipements marins non conformes.

Ce décret renvoie également à des arrêtés le soin de préciser certaines dispositions de l'article 13 : les exigences de conception, de construction et de performance auxquelles doivent satisfaire les équipements marins mis à bord d'un navire battant pavillon d'un État membre de l'Union européenne à partir du 18 septembre 2016 ainsi que les procédures d'évaluation des équipements marins aux exigences mentionnées à l'article L. 5241-2-3 du code des transports. Il s'agit des arrêtés du 22 juin 2016 et du 28 juin 2016 portant modification de l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires.

Le titre III comporte des dispositions relatives aux produits chimiques. L'article 17 modifie la procédure de mise sur le marché des produits biocides pour tenir compte de la nouvelle de compétence de délivrance des autorisations confiée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Le décret n° 2016-859 du 29 juin 2016 relatif aux procédures d'approbation, de mise à disposition sur le marché ainsi que de déclaration des produits et des substances actives biocides apporte les précisions nécessaires s'agissant des procédures applicables de demande d'autorisation de mise sur le marché des produits biocides et des modalités selon lesquelles des exemptions à ces procédures peuvent être accordées dans l'intérêt de la défense nationale. Il fixe par ailleurs à 180 jours le délai de grâce accordé aux opérateurs pour se conformer à une décision d'annulation, de modification ou de non-renouvellement d'une autorisation de mise sur le marché.

Le titre IV transpose la directive du 11 mars 2015 relative à la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur leur territoire. L'article 23 prévoyait que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi - soit d'ici le 2 décembre 2016 -, un rapport sur les risques de contamination accidentelle de cultures conventionnelles ou biologiques par des organismes génétiquement modifiés ainsi que sur les mesures techniques de coexistence et sur la responsabilité juridique et financière des utilisateurs d'organismes

génétiqnement modifiés. D'après le Gouvernement, ce rapport est en cours de finalisation et pourrait être remis au Parlement après l'été 2017.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 26 juin 2017

M. Hervé Maurey, président. – Ce bilan porte sur les lois adoptées au cours des dix dernières années qui ont été examinées au fond par notre commission ou, dans ses domaines de compétence, par l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Les mesures d'application comptabilisées sont, d'une part, celles qui ont été publiées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 mars 2017 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2015-2016, d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2017 pour les lois des précédentes sessions.

Ce bilan annuel vient en complément de la communication que je vous avais faite en janvier dernier sur le bilan de l'application des lois les plus significatives du quinquennat : chaque commission s'était livrée à cet exercice, à la demande du Président du Sénat.

Sur un plan quantitatif, sept lois ont été promulguées dans les secteurs relevant de la compétence de la commission au cours de l'année parlementaire 2015-2016, soit un léger accroissement par rapport aux années précédentes.

Ce chiffre ne prend pas en compte les textes sur lesquels notre commission a été saisie pour avis, même avec une importante délégation au fond : c'est le cas de la loi pour une République numérique, rapportée par Patrick Chaize, dont le suivi appartient à la commission des lois.

Nous avons plusieurs motifs de satisfaction cette année. D'abord, quatre lois adoptées au cours de la dernière session parlementaire sont d'ores et déjà totalement applicables. Deux étaient d'application directe : la loi du 25 juillet 2016 sur le stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs à vie longue, rapportée par Michel Raison, et la loi organique du 8 août 2016 relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité, rapportée par Jérôme Bignon. Les deux autres requéraient des mesures d'application : celle du 8 décembre 2015 sur la manutention dans les ports maritimes, rapportée par Michel Vaspard, et celle du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, rapportée par Chantal Jouanno.

De plus, deux lois plus anciennes suivies par la commission sont devenues totalement applicables : la loi relative au Grand Paris du 3 juin 2010 et la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

Troisième motif de satisfaction, aucune des lois suivies par notre commission n'est totalement inapplicable au 31 mars 2017, toutes ayant fait l'objet d'au moins une mesure réglementaire d'application.

Bien sûr, des motifs d'insatisfaction demeurent. Ainsi, 65 % de l'ensemble des lois relevant des domaines de compétence de la commission et adoptées au cours des dix dernières années attendent encore une ou plusieurs mesures d'application, ce qui n'est pas négligeable.

Deuxième observation, nous devons, cette année encore, déplorer la lenteur de remise des divers rapports demandés au Gouvernement : sur les 62 demandés depuis le 1^{er} octobre 2006, 33 seulement ont été remis au Parlement, soit à peine plus de la moitié.

Au cours de l'année parlementaire 2015-2016, seuls six rapports intéressant la commission ont été déposés au Sénat. Une illustration malheureuse : le rapport sur les impacts de l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes, daté du mois de mai 2015 par ses auteurs, n'a été transmis au Sénat que le 9 mars 2016, alors que nous aurions dû le recevoir avant le 31 décembre 2014 !

Certes, nous avons eu tendance, dans le passé, à demander de trop nombreux rapports, mais il est regrettable que le Gouvernement s'affranchisse de dispositions votées par le Parlement – d'autant que certains de ces rapports sont nécessaires et utiles pour notre travail d'évaluation et de contrôle : ainsi du rapport sur la gestion des gares, dans le cadre de la loi de réforme ferroviaire, que j'ai récemment reçu.

Voici maintenant le volet qualitatif de ce bilan. Dans le domaine de l'environnement et du développement durable, j'évoquerai deux lois. Même si notre commission n'a été saisie que pour avis de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, l'importante délégation au fond dont nous avons bénéficié – sur la moitié du texte environ – et l'important travail de notre rapporteur Louis Nègre justifient une présentation dans le cadre de ce bilan.

La totalité des 31 mesures d'application du titre III de cette loi, relatif aux transports propres, ont été prises, alors que six mesures seulement avaient été prises l'année dernière. La fin du quinquennat a accéléré le rythme de publication des décrets en attente : reconnaissons une véritable volonté de la ministre en ce sens. Ce résultat est particulièrement satisfaisant au regard de la complexité de certaines des dispositions concernées. Tous les textes ont été publiés au terme de larges concertations.

Cette année sont notamment parus les quatre décrets du 11 janvier 2017 relatifs aux véhicules propres, le décret du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie qui a également fixé la stratégie pour le développement de la mobilité propre, le décret du 28 juin 2016 sur les zones à circulation restreinte, et plusieurs textes sur la qualité de l'air, dont un décret fixant des objectifs nationaux de réduction des émissions de

plusieurs polluants et un arrêté établissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Concernant le titre IV de la loi, relatif à la lutte contre les gaspillages et la promotion de l'économie circulaire, l'ensemble des mesures d'application ont été adoptées, alors qu'il y a un an le retard était encore important.

Parmi les mesures d'application les plus emblématiques récemment prises figure l'application de la filière à responsabilité élargie des producteurs (REP) papier à la presse. Le décret du 5 juillet 2016 dispose que les publications de presse peuvent s'acquitter de leurs contributions financières sous forme de prestations en nature, en mettant à disposition des organismes agréés des encarts publicitaires sensibilisant le consommateur sur le tri et le recyclage, sous réserve que les publications soient composées de fibres recyclées ou provenant de forêts gérées de manière durable. Ces mesures ont été prises sur la base des propositions du rapport de Gérard Miquel et Serge Brady.

Citons aussi l'application de la filière REP aux navires de plaisance hors d'usage, disposition adoptée à l'initiative du Sénat ; les modalités de l'interdiction de la vaisselle et des ustensiles jetables en plastique ; ou encore l'obligation de proposer des pièces de rechange automobile issues de l'économie circulaire.

Cependant, plusieurs rapports qui devaient être transmis au Parlement ne l'ont toujours pas été, en particulier le rapport quinquennal qui doit définir une stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire.

Parmi les autres dispositions de la loi de transition énergétique que nous avons examinées, le décret du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial (PCAET) définit la procédure d'élaboration du PCAET, le contenu des différents volets du plan ainsi que la méthode de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, en prévoyant une prise en compte des émissions directes produites sur l'ensemble du territoire par les différents secteurs d'activité.

Deuxième texte dans le domaine du développement durable, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, rapportée par Jérôme Bignon et promulguée le 8 août 2016, est déjà appliquée aux trois quarts puisque, sur les 35 décrets prévus dont 26 en Conseil d'État, 27 ont été publiés, portant notamment les dispositions suivantes : la création de l'Agence française pour la biodiversité ; la nouvelle gouvernance de la biodiversité avec le Comité national de la biodiversité, le Conseil national de protection de la nature et les comités régionaux de la biodiversité ; l'application du protocole de Nagoya à compter du 1^{er} juillet 2017 ; et enfin plusieurs textes sur la mise en œuvre des zones prioritaires pour la biodiversité, de l'agrément des sites naturels de compensation, des zones de conservation halieutique, ou encore de l'interdiction, mesure votée à

l'initiative d'Evelyne Didier, des coton-tige en plastique et de la mise sur le marché de produits cosmétiques comportant des billes plastiques.

L'Agence française pour la biodiversité est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2017. Deux membres de notre commission, Jérôme Bignon et Nicole Bonnefoy, font partie de son conseil d'administration. Nous avons entendu, dans le cadre de l'article 13, son président pressenti Philippe Martin et voté en faveur sa nomination, et procédé à l'audition de son directeur général Christophe Aubel.

Dans le domaine des transports et de l'économie maritime, quatre lois appellent notre attention. Tous les décrets d'application de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ont désormais été pris, à une exception près. Cette loi devrait marquer le retour de l'État stratège et lancer le redressement financier de notre système ferroviaire. Je ferai quatre observations.

D'abord, comme je l'ai signalé, un décret reste encore à prendre : celui qui autorise les transferts de propriété du domaine public ferroviaire au profit des régions. Environ 1 300 kilomètres de lignes sont concernés. Or si le Gouvernement a bien consulté le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et l'Arafer sur le projet de décret, pour des raisons qui m'échappent il n'a pas saisi le Conseil d'État. Nous n'avons pas avancé...

Deuxième observation : le décret d'application tant attendu sur la règle d'or a finalement été pris, *in extremis*, le 30 mars 2017 ; mais cette règle a d'ores et déjà été contournée pour le financement de la liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Charles-de-Gaulle... Nous nous félicitons néanmoins qu'une large partie des recommandations émises par l'Arafer dans son avis ait été intégrée par le Gouvernement dans le texte final du décret.

Troisième observation, la lenteur de la mise en place du nouveau cadre social. Le décret-socle qui devait sortir rapidement après la promulgation de la loi et servir de base à la négociation collective dont l'achèvement était prévu avant le 1^{er} juillet 2016, n'est paru que le 8 juin 2016, soit deux ans après la promulgation de la loi. De plus, certains volets de la convention collective de branche, notamment sur les questions de prévoyance ou de droit syndical, n'ont toujours pas été signés. Nous sommes loin des évolutions du cadre social annoncées lors du vote de la loi de 2014 pour redonner des marges de manœuvre au groupe public ferroviaire et lui donner les moyens de faire face à la concurrence. Le Gouvernement a clairement renoncé à ses engagements sur cet aspect de la réforme.

Quatrième observation : le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, qui devait fixer la trajectoire financière de l'établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) sur dix ans, et dont la rédaction a pris plus de deux ans, ne nous a été remis que le 19 avril, soit la veille du jour de sa signature et trois jours avant le premier tour des élections présidentielles... Nous avons manifesté notre mécontentement. Sur le fond,

rien dans ce contrat ne permet d'espérer une amélioration de la situation de la SNCF et une stabilisation de son endettement. Bien au contraire, il est à craindre que la dette de SNCF Réseau ne se creuse pour dépasser 63 milliards d'euros en 2026, soit une augmentation de plus de 40 % en dix ans, sans que l'État ne fasse grand-chose pour y remédier ! Certes, les décrets ont été pris, mais nous sommes très loin de la volonté du législateur.

Deuxième texte dans le domaine des transports, la loi du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils. Adoptée sur le rapport de Cyril Pellevat, elle nécessite treize mesures d'application dont aucune n'a été prise à ce stade, mais nous sommes encore dans le délai acceptable des six mois. Une série de décrets et d'arrêtés seront pris avant le début de l'année 2018.

Troisième texte, la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, examinée au Sénat sur le rapport de Didier Mandelli. Sur les 26 mesures réglementaires d'application prévues par cette loi, 19 ont été prises depuis son adoption, portant notamment les dispositions suivantes : la définition des modalités de délivrance des certificats de jauge des navires, la précision des conditions dans lesquelles la francisation d'un navire de commerce ou de plaisance ou d'un navire de pêche peut être accordée par un agrément spécial, la détermination des règles du permis d'armement, la définition des normes d'aptitude médicale à la navigation, la fixation des conditions de moralité requises pour exercer certaines fonctions, la fixation du régime des casinos installés à bord, et la détermination de la composition et de la mise en œuvre de la flotte à caractère stratégique.

Le Gouvernement, qui avait été autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de regrouper, d'ordonner et de mettre à jour les dispositions relatives aux espaces maritimes, l'a fait par l'ordonnance du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

M. Charles Revet. – Une ordonnance !

M. Hervé Maurey, président. – Il manque néanmoins sept mesures d'application pour que cette loi importante pour notre secteur maritime soit pleinement applicable. Enfin, deux rapports sont toujours attendus, respectivement sur l'avenir du régime de protection sociale des marins et sur la création d'un code de la mer.

Dernier texte dans le domaine des transports, la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, rapportée par Odette Herviaux. Elle comportait un très important volet maritime destiné à moderniser le droit social des gens de mer, assorti de 38 mesures réglementaires d'application dont plusieurs ont nécessité une large et longue concertation. Au cours de l'année 2015-2016, 17 nouvelles mesures ont été publiées, notamment pour l'organisation du service de santé des gens de mer, pour

préciser les conditions de formation professionnelle des marins, ou pour l'accès aux fonctions de capitaine. Depuis le 1^{er} octobre 2016, cinq autres mesures ont été publiées, notamment sur les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'armateur.

Il ne manque que cinq textes d'application, dont la publication dépend d'évolutions externes, en particulier de la réglementation internationale. C'est le cas de la définition du contenu et du régime juridique de la pièce d'identité des gens de mer, et de l'application de conventions internationales sur le travail maritime.

Enfin, dans le domaine de l'aménagement du territoire, la loi montagne du 28 décembre 2016 est trop récente pour être abordée dans ce bilan annuel. L'application de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique n'a pas avancé. En effet, le décret devant fixer les critères d'attribution des aides du Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT) n'a toujours pas été pris ; davantage, il a été largement contourné puisque le principal instrument de soutien aux réseaux d'initiative publique reste le fonds national pour la société numérique (FSN), mis en place en 2010 par convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre du programme national très haut débit, et repris dans le cadre du plan France très haut débit. C'est pourquoi le décret attendu de création de ce fonds ne verra probablement jamais le jour.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je constate le sérieux avec lequel le précédent gouvernement a conclu le quinquennat, en particulier la ministre de l'environnement, qui a fourni beaucoup d'efforts pour publier les décrets d'application des lois votées.

Je ne serai malheureusement plus au Sénat pour suivre l'important texte sur la SNCF préparé notamment par Louis Nègre. Il faudra faire en sorte que le quatrième paquet ferroviaire soit mis en œuvre le plus favorablement possible, car la concurrence est inéluctable. La réforme de la SNCF de 2014 est en cours, dans de bonnes conditions. J'ai été attentif à ce que le décret sur la règle d'or soit publié. Cela a été le cas, malgré une difficulté soulevée par le ministre des transports auprès de notre commission. Le cadre social reste l'un des difficiles problèmes que le nouveau Gouvernement aura à régler dans les mois à venir. C'est complexe – sinon, cela aurait déjà été fait.

J'appelle votre attention sur l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018 des nouvelles règles de stationnement en ville, qui ont fait l'objet d'amendements déposés au Sénat.

M. Louis Nègre. – Je me félicite de la loi de transition énergétique. De très gros progrès ont été accomplis par notre pays, qui a montré, à l'occasion de la COP 21, qu'il était devant les autres et non derrière. Je me réjouis des progrès en matière de transports propres, qui constituent un enjeu de santé. La commission d'enquête sénatoriale sur la pollution

atmosphérique a montré qu'elle engendrait 100 milliards d'euros de dégâts. Le rapporteur que j'ai été a travaillé dans d'excellentes conditions, grâce à un consensus très large.

La lutte contre le gaspillage, l'économie circulaire, la responsabilité élargie du producteur (REP) papier et presse, dont la mise en place a été compliquée, ont fait l'objet d'un compromis satisfaisant. Nous avons fait avancer le débat, dans l'intérêt général des Français.

Mon avis sur la loi ferroviaire de 2014 est différent. Je regrette que tous n'aient pas eu le même allant, la même volonté de faire avancer les choses, pour cette loi-là. Ni la dette, ni l'ouverture à la concurrence, ni la règle d'or n'ont été traitées correctement. Je n'évoquerai pas le contrat de performance.

Un article du magazine *Que Choisir* publié récemment dénonce le manque de contrôle évident des services de l'État sur des produits grand public fabriqués par de grandes entreprises françaises et internationales. Que celles-ci commercialisent des produits non conformes à la législation, voire dangereux, atteint le prestige et la crédibilité de la France dans le monde entier. Prenons tous conscience de l'évolution des mentalités. Il est urgentissime que chacun, dont l'État, fasse son travail.

Comme Jean-Jacques Filleul, je ne serai plus au Sénat pour débattre du quatrième paquet ferroviaire. Je confirme que la ministre des transports, Mme Élisabeth Borne, est favorable à la concurrence, contrairement au précédent gouvernement. Je lui ai transmis hier le message du président Maurey : nous, nous avançons ; nous sommes dans un état d'esprit constructif.

M. Jean-Yves Roux. – Nous devons changer nos pratiques législatives pour améliorer l'application des lois. Nous serions moins dépendants des décrets d'application et plus efficaces.

Premier point, la coconstruction. J'ai passé une bonne partie de l'année 2016 à élaborer la loi Montagne, adoptée le 28 décembre 2016. Il me paraît souhaitable de reproduire le plus possible la méthode de travail employée. Chacun a gardé sa liberté de parole, de vote et d'amendement, mais nous avons voté un socle commun. Nous nous sommes rencontrés entre députés, sénateurs – de tous bords – et associations, bien avant la commission mixte paritaire.

Deuxième point, le délai entre la transmission du texte et son vote. Il devrait être plus long. L'examen trop rapide de certains textes ne présage rien de bon pour les décrets d'application.

Troisième point, il est parfois nécessaire de recourir à de futurs décrets puisqu'il est impossible de proposer des dispositions contraires aux articles 40 et 41 de la Constitution. Cherchons à faire autrement.

Quatrième point, l'expérimentation et les tests. Identifions la place accrue à leur accorder. Les études d'impact sont bien souvent trop inégales, les expérimentations proposées jamais mises en œuvre. Or, celles-ci aideraient à assumer ou rectifier les orientations choisies. Dans la loi Montagne, nous avons pérennisé des expérimentations sur la scolarité, la santé ou la présence du loup. Nous aurions tous intérêt à évaluer qualitativement les conditions de mise en œuvre de ces expérimentations.

MM. Darnaud, Vandierendonck, Collombat et Mercier, dans leur rapport *Laisser respirer les territoires*, publié le 29 mars 2017 au nom de la commission des lois, préconisent d'assouplir le recours à l'expérimentation pour définir les modalités d'exercice des compétences. Je soutiens cette méthode novatrice pour mieux légiférer.

Enfin, je souhaite une évaluation de la loi Montagne en fin d'année, ou début 2018.

Mme Évelyne Didier. – Monsieur le président, vous avez évoqué la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire. Celle-ci n'est pas toujours une bonne chose – c'est le moins que l'on puisse dire. Je ne nie pas qu'elle puisse constituer un levier de baisse des prix, mais lorsque l'on participe à une demande perpétuelle de gains, on s'attaque à la masse salariale et à la sécurité.

Je salue les ministres qui ont été au bout de leurs lois, contrairement à ceux qui se contentent d'effets de manche en séance. Les rapporteurs et les présidents de commission devraient se préoccuper des décrets en amont, faute de quoi une partie de notre travail s'avère vain. Il faut aussi s'assurer que les décrets ne déforment par la loi. Le Parlement doit être respecté.

Une loi de programmation financière peut sembler une bonne chose. Lors de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, dont le rapporteur était Ronan Dantec, j'ai découvert que le projet de ligne ferroviaire Bordeaux-Tarbes, réalisé en partenariat public-privé, coûtait 8 milliards d'euros dont 4 milliards provenant de l'État, non sous forme de participation, mais de subvention. Cela ne vous choque-t-il pas ? Pour expliquer ce partenariat public-privé, on dit que l'État n'a plus d'argent. On a constaté par le passé, avec le cas des autoroutes, combien l'État pouvait être laxiste. Chers collègues, je vous invite à être vigilants. Il est amusant de voir que certains laissent passer une telle situation puis glosent sur l'état des finances publiques.

La loi concernant le financement des ouvrages d'art, notamment de rétablissement, a finalement été votée en 2011, les décrets publiés en 2014 et 2015. J'en tire une certaine satisfaction.

M. Michel Vaspert. – Je déplore un dysfonctionnement dans notre manière de travailler, raison pour laquelle certains de nos concitoyens sont las : un ministre annonce une loi ; celle-ci est votée 18 à 24 mois plus tard ;

les décrets sont publiés trois à quatre ans plus tard, si bien que la loi n'est efficace que six ans après avoir été annoncée. Cela n'a aucun sens.

Nous sommes les premiers à critiquer le Gouvernement lorsqu'il ne rend pas, ou très tardivement, les rapports que le Parlement lui demande. Mais ceux-ci sont-ils étudiés ? Qu'en tire-t-on ? Je n'ai jamais vu d'analyse de rapport, assortie éventuellement d'un dispositif rectificatif en conséquence. Chacun doit balayer devant sa porte - les assemblées aussi - pour être plus efficace.

M. Claude Bérit-Débat. - Je me félicite du résultat présenté. En tant que vice-président du Sénat chargé de l'application des lois, je ferai une communication demain en conférence des présidents, puisque nous sommes à la fois en fin de session et en fin de mandature. Au sein de notre commission comme dans toutes les autres, le gouvernement précédent s'est attelé à atteindre un taux d'application de près de 90 %. J'en suis très satisfait.

Un point négatif demeure quels que soient les gouvernements, celui des rapports.

En revanche, la ministre de l'environnement avait pris un engagement qu'elle a tenu, comme d'autres. Les ministres devraient tous s'en inspirer.

Je partage les propos de MM. Nègre et Filleul sur le ferroviaire et je félicite M. Roux pour son intéressant communiqué. J'ai demandé au secrétaire général du Gouvernement un bilan écrit. Les préconisations de Jean-Yves Roux pourraient y être ajoutées.

Je précise toutefois que le temps législatif dépend des ministres et de leurs collaborateurs.

M. Michel Raison. - Je vais dans le sens de M. Vaspert.

Voici un bilan quantitatif et non qualitatif, ce qu'il faudrait pourtant avoir comme objectif. Ce sera peut-être un avantage du non-cumul des mandats, même si ce ne sont pas toujours ceux qui cumulent qui travaillent le moins, n'est-ce pas M. Nègre ?

Nous avons décidé de demander le moins possible de rapports au Gouvernement. Peu importe que 33 rapports aient été remis sur 62 demandés. Peut-être ceux qui n'ont pas été remis ne servaient-ils à rien. Les 33 remis ont-ils été décortiqués ? S'en sert-on pour améliorer la loi ? Sinon, ce serait un gaspillage de l'impôt. Ne soyons pas donneurs d'ordre de rapports inutiles. Nous conservons de vieilles habitudes. Espérons que le vent de renouveau qui souffle dans notre pays les balaie. Ceux d'entre nous qui sommes vieux, prenons-nous par la main !

J'en viens aux décrets : lorsque nous avons fabriqué la loi, avons-nous essayé au maximum de la rendre directement applicable ? Le plus

important est le contenu des décrets. À l'Assemblée nationale, en tant que rapporteur, j'assurais le suivi des lois en examinant le texte des décrets. Ce doit être le travail du législateur. Si l'on effectuait un audit de ces décrets d'application, on constaterait que la moitié contredit la loi. La haute fonction publique a trop de pouvoir ! Notre réunion, ce matin, ne doit pas être une formalité. Ne nous contentons pas d'une observation quantitative. Allons beaucoup plus loin.

Mme Odette Herviaux. – Je souhaite apporter une précision sur la loi de protection sociale des marins et des gens de mer, puisque je représente le Sénat au Conseil supérieur des gens de mer – la présence des parlementaires y est très utile. Les derniers décrets d'application n'ont pas été publiés car le ministère attendait des informations du Conseil. Le 2 mars, un plan pluriannuel de prévention des risques professionnels maritimes a été présenté. Des modifications pouvaient y être apportées jusqu'à la semaine dernière. Parfois, l'attente n'est pas due au ministère mais aux organismes paritaires concernés.

M. Didier Mandelli. – Je souhaite que le rapporteur, sinon le président de la commission, soient informés des propositions de rédaction des décrets.

J'ai été rapporteur de la loi pour l'économie bleue, dans laquelle nous avons décidé d'une exonération totale des charges pour le personnel à bord. Le gouvernement a exercé une pression terrible pour que celle-ci n'aboutisse pas, annulant une partie du dispositif dans la loi Sapin. Autre exemple, celui des machines à sous à bord, non soumises à autorisation en dessous de quinze. Le rapporteur de l'Assemblée nationale, moi-même ainsi que les deux commissions étions totalement en phase ; le dispositif a été adopté. Le décret d'application, en revanche, ajoute une subtilité qui le supprime, puisqu'il en réduit la portée à l'Union européenne – or c'est le trafic transmanche qui était concerné, et le Brexit a eu lieu. C'est une façon malhonnête intellectuellement de remettre en cause l'esprit de la loi.

M. Rémy Pointereau. – En France, on légifère beaucoup trop. Plus de cinquante textes sont adoptés chaque année contre une douzaine, une vingtaine au maximum, dans les pays voisins. Comme Jean-Yves Roux, je suis favorable aux expérimentations. Les études d'impact sont nettement insuffisantes. Le manque d'évaluation est à déplorer, alors qu'il y a toujours plus de normes et une complexité administrative qui portent atteinte à la croissance française.

Beaucoup de lois sont des textes d'affichage pas faciles à mettre en application et les décrets ne traduisent pas toujours nos votes. On a une impression d'impuissance face à la technocratie. Les élus passent – voire trépassent –, la haute administration reste. Avec le non-cumul des mandats et bientôt la réduction du nombre de parlementaires, si nous n'y prenons pas garde, la haute fonction publique prendra le pouvoir. Si le nombre de

parlementaires diminue sans que le nombre de hauts fonctionnaires change, nous assisterons à une recentralisation de fait, puisque notre poids sera insuffisant.

Je regrette que notre travail ne se traduise pas toujours par des réalisations concrètes qui améliorent le sort de nos concitoyens.

Lors de la prochaine mandature, nous accueillerons dans notre commission dix nouveaux sénateurs. J'aimerais que la commission des affaires économiques partage des compétences, telles que le logement, avec nous, afin de mieux répartir le travail.

M. Michel Raison. – Nous pourrions fusionner.

M. Rémy Pointereau. – Une commission ne peut pas non plus accueillir 100 sénateurs.

Les néonicotinoïdes ont été l'occasion d'un premier couac ministériel, entre les ministres de l'agriculture et de l'écologie. Nous avons évoqué une mission d'information sur le problème de la mortalité des abeilles. Il pourrait être bon de la mettre en place.

M. Charles Revet. – Merci de cet état des lieux malheureusement assez peu réjouissant. Cette période est l'occasion pour nous de faire quelques suggestions. La mainmise de la technocratie dénoncée par M. Pointereau est une réalité depuis longtemps, et dans tous les domaines...

J'irai dans le même sens que mes collègues, en insistant sur la distinction entre rapport et décret. Il y a trop de rapports, qui par surcroît ne sont lus par personne. Mais si un rapport présente un état des lieux de l'application d'une loi, un décret est l'application d'un texte voté par le législateur. Il appartient à ce dernier de définir ce qui doit être fait au regard des attentes du public. Or il arrive que le décret modifie la loi en profondeur, ce qui est inacceptable. L'administration doit appliquer la loi. Ne pourrions-nous demander que tout décret d'application soit, avant publication, soumis au rapporteur et au président de la commission concernée ? La haute administration n'a pas à se substituer au législateur.

M. Rémy Pointereau. – Excellente initiative.

Mme Annick Billon. – Je partage entièrement l'avis de mon collègue Charles Revet. D'après l'intéressant rapport de notre président, sept lois relevant de notre commission ont été promulguées en 2015-2016, auxquelles correspondent plusieurs dizaines de décrets d'application. On a beaucoup parlé de simplification, et du principe de suppression d'une loi existante pour chaque loi créée ; or je ne crois pas que beaucoup de lois aient été supprimées depuis que j'ai été élue, en 2014... Combien coûte aux entreprises et aux collectivités cette masse de décrets ? Une étude d'impact serait nécessaire. Dans certains pays, les décisions sont prises à l'aune de l'efficacité économique.

Certes, on peut se réjouir des nouvelles mesures environnementales, mais les entreprises et les collectivités ont-elles les moyens de les mettre en œuvre ? On ajoute de la contrainte à la contrainte. Les études d'impact devraient être menées avant la promulgation de la loi.

M. Jean-Claude Leroy. – Lorsque nous avons entendu Alain Lambert, le président du CNEN, nous avons mis l'accent sur les circulaires. Les décrets reprennent généralement le contenu de la loi assez fidèlement ; mais les circulaires le déforment parfois entièrement, alors même qu'elles sont dépourvues de valeur juridique. Il est indispensable de les contrôler.

M. Charles Revet. – Tout à fait !

M. Alain Fouché. – Je ne partage pas l'avis de Rémy Pointereau : la fusion des commissions produirait des usines à gaz.

M. Rémy Pointereau. – Je n'ai pas proposé de fusion...

M. Alain Fouché. – Le rôle des commissions permanentes est de voter les textes, mais aussi de contrôler l'action de l'État, des grandes entreprises et de divers organismes. Dans le cadre de cette mission, les auditions nous sont très utiles pour poser des questions, faire passer des messages qui, nous le constatons, ont souvent des suites. Ne changeons pas tout. Cela fonctionne bien, avec un très bon président...

Mme Évelyne Didier. – En travaillant sur ma proposition de loi relative à la répartition des charges financières concernant les ouvrages d'art, j'ai pu mesurer combien le chemin était semé d'embûches. J'ai d'abord obtenu du ministre, en séance publique, l'assurance que je serais associée à la rédaction des décrets. Une fois rédigés, ceux-ci ont été soumis aux parties concernées, en l'espèce l'Association des maires de France (AMF) et l'Association des départements de France (ADF), dans le cadre de la consultation du CNEN. Or il m'a été indiqué que faute d'accord de l'ADF et de l'AMF, les décrets ne seraient pas adoptés ! En d'autres termes, un texte voté à l'unanimité par les deux assemblées peut voir sa course arrêtée par un avis contraire du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Ensuite, le parcours jusqu'à l'avis final du Conseil d'État est semé d'embûches. Je devais sans cesse m'enquérir de la situation de ces décrets pour les faire avancer. Il faut beaucoup de pugnacité.

M. Louis Nègre. – Il me semble qu'un accord général se dégage, dans cette commission, en vue d'une motion pour que le rapporteur de la loi soit désigné officiellement rapporteur de ses décrets d'application, dont il suivrait l'élaboration et en ferait état périodiquement devant la commission concernée. Cela participerait du mouvement de modernisation, et de revalorisation du rôle du Parlement.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour vos interventions justes et intéressantes, auxquelles je répondrai après quelques remarques liminaires.

Le bilan que j'ai présenté est quantitatif, mais aussi qualitatif : j'ai ainsi souligné, à propos de la loi de réforme ferroviaire, que la volonté du législateur avait été bafouée. J'ai eu l'occasion de déplorer, lors du débat en séance publique sur le bilan de l'application des lois significatives du quinquennat, que certains décrets de la loi Macron soient allés à l'encontre des dispositions que nous avons votées. Ainsi, les commissions de contrôle des marchés passés par les concessionnaires d'autoroutes doivent être composées de personnalités indépendantes ; mais comme ce point n'était pas explicitement précisé à propos du président de la commission, le pouvoir réglementaire s'est glissé dans la faille et des personnalités ayant des liens avec les concessionnaires ont pu être nommées à la présidence de ces commissions. On va ainsi à l'encontre de l'esprit d'un texte. Pour y remédier, nous devons, au-delà du vote de la loi, interpeller le Gouvernement et nous montrer plus vigilants et pugnaces.

En matière de rapports demandés au Gouvernement, nous sommes passés d'un extrême à l'autre, d'un excès à un quasi arrêt total dans la plupart des commissions. C'est excessif à mes yeux, car certains rapports restent utiles : j'ai cité le rapport sur la gestion des gares, qui aborde la question de la concurrence à laquelle devra faire face Gares & Connexions, qui fait aujourd'hui partie de SNCF Mobilités. Certes, les rapports restent trop confidentiels. Leur communication en séance publique ne suffit pas : il conviendrait d'informer également les commissions de leur publication.

L'association des rapporteurs à l'élaboration des décrets d'application a pu se faire occasionnellement au cours du quinquennat, en fonction du ministère concerné, mais aussi du rapporteur. Pour la loi biodiversité, dont l'accouchement a été très long, la ministre de l'environnement, Mme Royal, a souhaité réduire autant que possible le nombre de décrets d'application. De même, pour la loi de transition énergétique, dont Louis Nègre a été le rapporteur, le travail s'est fait en bonne intelligence avec les services du ministère.

M. Louis Nègre. – La ministre a joué le jeu.

M. Hervé Maurey, président. – Dans certains cas ce travail s'est bien déroulé, dans d'autres non. La loi Macron a fait l'objet d'un comité de suivi, et des progrès ponctuels ont été constatés. Le début de mandature est l'occasion de fixer des règles et d'instaurer des bonnes pratiques en la matière, y compris dans les phases de concertation. Cela a pu être le cas sur des sujets techniques, comme celui des moteurs propres.

La question des circulaires, monsieur Revet, est soulevée chaque année, à juste titre, auprès du Secrétaire général du Gouvernement lors de la réunion avec les présidents de commission. En tant qu'élus de terrain, nous

voyons fréquemment des directions déconcentrées se réclamer de dispositions qui ne figurent pas dans la loi.

Un décret d'application de la loi de réforme ferroviaire évoquée par M. Filleul n'a pas encore été pris, celui qui prévoit le transfert de voies ferrées aux régions.

M. Nègre a insisté sur l'importance de la santé environnement ; le ministre de l'environnement a indiqué dans une récente interview que ce serait un chantier important.

Je tiens à vous rassurer, madame Didier, quant à notre attachement à la sécurité du ferroviaire. M. Nègre et moi ne pensons pas qu'au profit ! Quant au rôle du CNEN, je suis surpris de vos propos : ce dernier n'a pas de pouvoir de blocage. Il est vrai, cependant, que l'AMF ou d'autres organismes s'efforcent parfois, après le vote d'un texte, de bloquer certaines de ses dispositions, comme divers lobbies l'ont fait pour la loi Macron.

La concertation évoquée par Mme Herviaux est nécessaire, mais elle peut être source de retards.

Je partage l'avis de M. Pointereau sur la simplification des normes, domaine dans lequel la délégation aux collectivités territoriales dont il est le premier vice-président mène un travail remarquable. Quant aux compétences respectives des commissions permanentes, c'est un sujet récurrent depuis 2012. Le Président du Sénat s'en est ouvert auprès de moi. Nous ne sommes pas la seule commission qui n'aura pas à examiner de texte au cours de cette session extraordinaire. Au cours des dernières années, la commission des affaires économiques n'a pas examiné plus de textes que la nôtre. Nous ne demandons pas d'élargissement de nos compétences au domaine de l'énergie ; en revanche, la Ville, qui relève aujourd'hui de la commission des affaires économiques, pourrait relever de la nôtre, et l'urbanisme tant celui-ci est lié à l'aménagement du territoire. Le Président du Sénat est conscient de ces problématiques. Enfin, la question des effets des néonicotinoïdes a fait l'objet d'une table ronde récente dans notre commission ; nous verrons comment l'intégrer dans nos travaux de la prochaine session.

Mme Billon a évoqué le coût des normes. D'après un article de la Gazette des communes, l'AMF a évalué à 4,4 milliards d'euros le coût induit par le décret relatif à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments publics, publié le 10 mai. Je souscris entièrement à vos préoccupations : on ne peut continuer à demander des efforts financiers importants aux collectivités, notamment une baisse des dépenses de fonctionnement de 10 milliards d'euros, et supprimer la taxe d'habitation tout en leur imposant de nouvelles charges.

M. Louis Nègre. – Qu'en est-il de la motion que j'ai proposée ?

M. Hervé Maurey, président. - Nous prenons acte de la volonté unanime de la commission d'associer les rapporteurs d'une loi à l'élaboration de ses décrets d'application. Toutefois, il faut tenir compte du principe de séparation des pouvoirs. Nous serons vigilants.

La réunion est close à 11 h 10.

COMMISSION DES FINANCES

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	387
ÉLÉMENTS STATISTIQUES.....	389
I. L'APPLICATION DES CINQ LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2015-2016.....	391
A. DEUX LOIS D'APPLICATION DIRECTE : LES LOIS N° 2015-1672 DU 16 DÉCEMBRE 2015 AUTORISANT L'APPROBATION DE LA DÉCISION DU CONSEIL DU 26 MAI 2014 RELATIVE AU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE ET N° 2016-999 DU 22 JUILLET 2016 DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2015	391
B. UNE LOI INTÉGRALEMENT APPLIQUÉE : LA LOI N° 2016-819 DU 21 JUIN 2016 RÉFORMANT LE SYSTÈME DE RÉPRESSION DES ABUS DE MARCHÉ.....	391
C. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN LÉGÈRE DIMINUTION.....	392
D. DES DÉLAIS DE PUBLICATION DÉGRADÉS	393
E. DEUX LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE.....	393
1. <i>Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016</i>	<i>393</i>
2. <i>Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015</i>	<i>412</i>
II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES	420
A. CINQ LOIS ENTIÈREMENT MISES EN APPLICATION DANS L'ANNÉE	420
1. <i>Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne</i>	<i>420</i>
2. <i>Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014</i>	<i>421</i>
3. <i>Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019</i>	<i>421</i>
4. <i>Loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.....</i>	<i>422</i>
5. <i>Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances (loi « Macron »)</i>	<i>422</i>
B. SIX LOIS QUI ONT ENREGISTRÉ DE NOUVEAUX TEXTES D'APPLICATION DANS L'ANNÉE.....	424
1. <i>Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.....</i>	<i>424</i>
2. <i>Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013</i>	<i>427</i>
3. <i>Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence</i>	<i>430</i>
4. <i>Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015</i>	<i>431</i>
5. <i>Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014</i>	<i>433</i>

6. Loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière	435
C. QUATRE LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE D'APPLICATION	436
1. Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011	436
2. Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010	437
3. Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012	437
4. Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011	438
III. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE.....	439
1. Origine des mesures issues de lois antérieures au 1 ^{er} octobre 2015.....	439
2. Origine des mesures issues de lois de la période de référence	440
IV. LÉGISLATION PAR ORDONNANCES	441
A. TROIS ORDONNANCES PUBLIÉES AU COURS DE CETTE SESSION.....	441
1. Une ordonnance résultant de la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.....	441
2. Deux ordonnances résultant de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances.....	442
B. TROIS ORDONNANCES RATIFIÉES	442
C. DOUZE ORDONNANCES EN ATTENTE DE RATIFICATION	445
V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT	451
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67	451
B. MOINS DE LA MOITIÉ DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT ONT ÉTÉ PUBLIÉS	452
VI. CONCLUSION : BILAN DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS.....	460
A. DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES EN RAISON DES LACUNES DE L'OUTIL DE CONTRÔLE (LÉGIFRANCE) ET DES TEXTES EUX-MÊMES	460
B. UNE COLLABORATION EFFICACE AVEC LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT.....	460
EXAMEN EN COMMISSION.....	461

AVANT-PROPOS

Le présent contrôle de l'application des lois par les commissions permanentes porte sur la **mise en application des textes promulgués entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016 et couvre une période allant jusqu'au 31 mars 2017.**

Trois lois sur les cinq¹ examinées par la commission des finances², **font l'objet du suivi** de la mise en application des lois du présent rapport :

- loi n° 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché ;
- loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;
- loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Outre ces lois récentes, la commission des finances est chargée de contrôler la mise en application du « stock » des **lois antérieures au 1^{er} octobre 2015**, faisant toujours l'objet d'un suivi, qui sont au nombre de **quinze³**, la plus ancienne étant la **loi n° 2010-476 du 12 mai 2010** relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Au total, le champ du présent contrôle porte donc sur dix-huit lois.

Nombre de lois promulguées par année parlementaire dans les secteurs relevant au fond de la commission des finances (depuis 2008)

2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
6	5	5	9	9	6	8	5

¹ Deux lois sont d'application directe et ne nécessitent par conséquent aucune mesure d'application : la loi n° 2016-999 du 22 juillet 2016 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 et la loi n° 2015-1672 du 16 décembre 2015 autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

² Les conventions fiscales et les traités internationaux ne sont pas pris en compte pour le contrôle de l'application des lois.

³ La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances est comptabilisée, mais sont commentés, dans le présent rapport, uniquement les articles concernant la commission.

Évolution du ratio entre le nombre de mesures attendues* pour les lois relevant au fond de la commission des finances et le nombre total des mesures attendues pour l'ensemble des lois (depuis 2008)

2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
63/615 = 10 %	78/670 = 21 %	154/540 = 28,5 %	104/482 = 21,5 %	182/491 = 37 %	130/1096 = 11,9 %	103/806 = 12,8 %

* à l'exception des mesures devenues sans objet au cours de la session considérée

**Tableau statistique sur la mise en application des lois dont la commission des finances a été saisie au fond
(au 31 mars 2017)**

	Loi contrôlée	Mesures attendues initialement	Mesures en attente depuis le dernier contrôle	Nouvelles mesures (lois de la session)	Mesures (prévues) prises dans l'année	Devenues sans objet	Restent en attente	Taux de mise en application global
1. Lois antérieures	2010-476 jeux en ligne	35	1		1	0	0	100%
	2010-1657 LF 11	77	1		0	0	1	99%
	2010-1658 LFR 10	58	3		0	1	2	97%
	2011-1977 LF 12	44	4		0	0	4	91%
	2011-1978 LFR 11	33	2		0	0	2	94%
	2013-672 activités bancaires	79	7		2	0	5	94%
	2013-1279 LFR 13	51	9		6	0	3	94%
	2013-1278 LF 14	44	3		2	1	0	100%
	2014-617 Comptes bancaires inactifs	16	4		2	0	2	88%
	2014-1653 LPFP 14-19	4	1		0	1	0	100%
	2014-1654 LF 15	30	5		2	1	2	93%
	2014-1655 LFR 15	24	7		3	0	4	83%
2014-1662 DADUE	43	4		3	0	1	98%	
2015-762 octroi mer	2	1		0	1	0	100%	
Total 1		540	52		21	5	26	95%
2. Lois de la session	2015-1785 LF 16			73	42	15	16	78%
	2015-1786 LFR 15			40	26	3	11	73%
	2016-819 abus de marché			1	1	0	0	100%
Total 2				114	69	18	27	76%
Total sur l'ensemble du contrôle sur la période (avec un taux de mise en application des mesures attendues)		166	52	114	90	23	53	68,1%

NB : Ces statistiques intègrent les habilitations à légiférer par ordonnance mais ne comprennent pas les demandes de rapport du Gouvernement au Parlement figurant dans les lois.

ÉLÉMENTS STATISTIQUES

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, **113 mesures d'application** ont été prises ou sont devenues sans objet au cours de la période considérée, soit un **nombre inférieur à celui de l'année précédente** (150 mesures prises ou devenues sans objet lors de l'année parlementaire 2014-2015).

Ce chiffre représente **68,1 % des 166 mesures en attente au début du contrôle** (52 anciennes, concernant les lois antérieures, et 114 nouvelles, relatives aux lois de la période considérée)¹.

Pour la session 2015-2016, on constate :

– *S'agissant du stock :*

- **une résorption forte** : 26 mesures ont été prises ou sont devenues sans objet, soit 50 % des 52 mesures anciennes attendues. Ce taux est légèrement inférieur à celui de l'an dernier pour un nombre de mesures équivalent ;

– *S'agissant des lois de la période :*

- le **taux de mise en application des lois promulguées durant la session atteint 76 %**. Ce taux est inférieur à celui du précédent contrôle, (80 %) pour un nombre de mesures attendues légèrement supérieur cependant (114 mesures sur la nouvelle période, par rapport à 103 mesures pour la session 2014-2015) ;

- les délais de publication se sont encore dégradés. **Seulement 28,6 % des mesures ont ainsi été prises dans un délai de six mois** (contre 38,6 % en 2014-2015 et 44,4 % en 2013-2014).

À l'issue de ce contrôle, **53 mesures** sont toujours en attente au 31 mars 2017 (26 issues du stock, 27 de la session), un chiffre légèrement inférieur à celui du précédent contrôle.

¹ Les chiffres du présent document excluent les demandes de rapports du Gouvernement au Parlement. Ces demandes de rapport font l'objet d'un examen spécifique dans une sous-partie ci-après. Seules figurent les mesures réglementaires nécessaires à l'entrée en vigueur de dispositifs législatifs ainsi que les autorisations données au Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance.

I. L'APPLICATION DES CINQ LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2015-2016

A. DEUX LOIS D'APPLICATION DIRECTE : LES LOIS N° 2015-1672 DU 16 DÉCEMBRE 2015 AUTORISANT L'APPROBATION DE LA DÉCISION DU CONSEIL DU 26 MAI 2014 RELATIVE AU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE ET N° 2016-999 DU 22 JUILLET 2016 DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2015

D'un point de vue statistique, les **lois d'application directe** doivent être distinguées des lois intégralement mises en application.

Deux **lois** examinées au fond par la commission des finances **sont d'application directe** et ne nécessitent donc aucune mesure réglementaire pour leur mise en œuvre. Il s'agit de la **loi n° 2015-1672 du 16 décembre 2015 autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne** et de la **loi n° 2016-999 du 22 juillet 2016 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015**.

B. UNE LOI INTÉGRALEMENT APPLIQUÉE : LA LOI N° 2016-819 DU 21 JUIN 2016 RÉFORMANT LE SYSTÈME DE RÉPRESSION DES ABUS DE MARCHÉ

L'**article 2** (*Mise en mouvement de l'action publique pour l'application des peines*) crée l'article L. 465-3-6 du code monétaire et financier, qui restreint la possibilité pour le procureur de la République financier de mettre en mouvement l'action publique, afin d'éviter toute possibilité de cumul des poursuites administratives et pénales pour les abus de marché. Sa rédaction reflète les apports du Sénat, visant à mieux définir les phases de la concertation entre l'Autorité des marchés financiers et le parquet, ainsi que les délais enserrant la procédure.

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'application de cet article. De fait, le **décret n° 2016-1121 du 11 août 2016 portant application de l'article L. 465-3-6** du code monétaire et financier ne comporte aucune surprise ; il précise notamment les modalités d'information réciproques de l'Autorité des marchés financiers ou du procureur de la République financier en cas d'intention de mettre en mouvement l'action publique, ainsi que les délais applicables.

Ce décret étant l'unique mesure réglementaire d'application attendue, la loi est entièrement appliquée.

C. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN LÉGÈRE DIMINUTION

Le taux global de mise en application des lois de la période diminue légèrement par rapport à l'an dernier.

Mise en application des lois promulguées au cours de chaque session depuis 2012 (à l'exclusion des rapports)

	2015-2016	2014-2015	2013-2014	2012-2013
Nombre de dispositions pour lesquelles une mesure d'application est prévue par la loi	114	103	106	190
<i>y compris loi n° 2014-617</i>			122	
Mesures prises	69	83	72	103
Mesures devenues sans objet	18	0	5	8
Mesures restant en attente	27	20	45	79
Taux de mise en application global	76 %	81 %	57 %	58 %
<i>Taux de mise en application global y compris loi n° 2014-617</i>			63%	-

Sur cinq lois examinées au fond par la commission au cours de la période (hors conventions fiscales), **trois nécessitent des mesures d'application.**

La période de référence, du 1^{er} octobre 2015 au 31 mars 2017, se caractérise par un **taux de légèrement inférieur à celui du précédent contrôle** (76 % contre 81 %) pour un nombre de mesures attendues relativement équivalent à celui de l'année dernière.

Pour mémoire, les taux de mise en application des lois de chaque année parlementaire, à l'issue de celle-ci, pour les deux législatures précédentes, étaient les suivants :

Année parlementaire	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Taux de mise en application	53 %	40 %	65 %	68 %	76 %	58 %	57 %	47 %
Nombre de mesures restant en attente	29	38	28	52	28	79	45	54

D. DES DÉLAIS DE PUBLICATION DÉGRADÉS

En ce qui concerne les mesures d'application attendues pour les lois promulguées lors de la période du présent contrôle, on observe **la poursuite de la dégradation des délais de publication**. En effet, **seules 29 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'elles appliquent (contre près de 39 % l'an dernier et 45 % il y a deux ans), conformément au délai prescrit par la circulaire primo-ministérielle du 1^{er} juillet 2004.

Délais de parution des mesures prises en application des lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2015-2016

	2015-2016		Pour mémoire 2014-2015		Pour mémoire 2013-2014	
		Soit		Soit		Soit
Nombre de mesures prises dans un délai :						
- inférieur ou égal à 1 mois	5	29,0 %	2	38,6 %	1	44,4 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	7		6		7	
- de plus de 3 mois à 6 mois	8		24		20	
- de plus de 6 mois à 1 an	42	60,9 %	44	53,0 %	22	34,9 %
- de plus d'1 an	7	10,1 %	7	8,4 %	13	20,6 %
Total	69	100 %	83	100 %	63	100 %

E. DEUX LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE

1. Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016

73 mesures étaient attendues, 42 ont été prises parmi lesquelles :

En application de l'**article 48** (*Garantie des ressources de l'audiovisuel public*), dont le IV a pour objet l'affectation d'une part de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques au bénéfice de France Télévisions, le **décret n° 2016-246 du 4 mars 2016** fixe, comme prévu au V, la date d'entrée en vigueur de cette affectation. Conformément au V de cet article, cette date ne pouvait être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de regarder le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État. La Commission européenne a confirmé dans un courrier adressé à la France en date du 11 janvier 2016 la conformité de cette affectation avec le droit en matière d'aides d'État. Par conséquent, le présent

décret, qui intervient dans le délai maximal de six mois mentionné par le V de l'article 48, permet l'entrée en vigueur de cette affectation.

En application de l'**article 68** (*Aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite carbone*), le **décret n° 2016-1095** du **11 août 2016** permet de préciser le facteur d'émission de l'électricité consommée en France. L'article 68 prévoit en effet une aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite carbone en raison de la répercussion des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) sur les prix de l'électricité qu'elles consomment. Cette aide peut ainsi venir soutenir les entreprises fortement consommatrices d'électricité, dites « électro-intensives » et soumises à la concurrence internationale. Le III de l'article précise les modalités de calcul de cette « compensation carbone ». Il prévoit que les coûts des quotas du SEQE incorporés au prix de l'électricité pris en compte dans le calcul de l'aide sont calculés en fonction de plusieurs facteurs, dont le facteur d'émission de l'électricité consommée en France mesuré en tonnes de dioxyde de carbone par mégawattheure (tCO₂/MWh), dont le montant est fixé par décret dans la limite de 0,76 tCO₂/MWh. Le décret n° 2016-1095 du 11 août 2016 - relatif à l'aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité - le fixe ainsi à ce niveau.

En application de l'**article 87** (*Déclaration automatique sécurisée des revenus des particuliers par les plateformes en ligne*), qui institue, à l'article 242 bis du code général des impôts, une double obligation pour les plateformes de mise en relation par voie électronique, le **décret en Conseil d'État n° 2017-126** du **2 février 2017** fixe ses conditions d'application.

Cet article, dans sa version initiale, avait été introduit par le Sénat à l'initiative d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, sous la forme d'un système de déclaration automatique sécurisée par les plateformes des revenus de leurs utilisateurs, tel que proposé par le groupe de travail sur les assiettes fiscales et les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure du numérique, et finalement adopté en loi de finances rectificative pour 2016.

Il prévoit :

- d'une part, au I, une obligation de « *fournir, à l'occasion de chaque transaction, une information loyale, claire et transparente sur les obligations fiscales et sociales qui incombent* » à leurs utilisateurs ;

- d'autre part, au II, une obligation d'adresser à leurs utilisateurs un récapitulatif annuel du montant brut des transactions qu'ils ont perçues par leur intermédiaire.

Les conditions d'application de cet article ont été précisées par le décret en Conseil d'État n° 2017-126 du 2 février 2017, qui détaille notamment la liste des obligations fiscales et sociales dont l'utilisateur doit

être informé, c'est-à-dire « les informations relatives aux régimes fiscaux et à la réglementation sociale applicables à ces sommes, aux obligations déclaratives et de paiement qui en résultent auprès de l'administration fiscale et des organismes de recouvrement des cotisations sociales ainsi qu'aux sanctions encourues en cas de manquement à ces obligations ». La plateforme doit mettre à disposition de ses utilisateurs des liens permettant d'accéder à ces informations : concrètement, ceux-ci mènent vers les cinq « fiches explicatives » publiées également le 2 février 2017.

Le rapport¹ du 29 mars 2017 du groupe de travail de la commission des finances sur les assiettes fiscales et les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure du numérique consacre d'importants développements à ces fiches et à ce qu'elles révèlent de l'inadaptation des règles fiscales et sociales au modèle de l'économie collaborative.

Par ailleurs, ce même article 242 *bis* du code général des impôts prévoit que les plateformes en ligne « font certifier chaque année, avant le 15 mars, par un tiers indépendant, le respect, au titre de l'année précédente, des obligations définies aux I et II ». Le groupe de travail a proposé de renforcer l'importance de cette démarche de certification, ce qui pourrait notamment passer par de nouvelles mesures réglementaires. En particulier, il a formulé les propositions suivantes :

Proposition n° 10

Faire de la certification des plateformes un véritable « label » garantissant aux utilisateurs leur conformité fiscale, en prévoyant l'affichage visible de ce certificat, de sa date d'obtention et de l'identité du tiers certificateur sur la page d'accueil.

Proposition n° 11

Publier dès la fin de l'année 2017 des « lignes directrices » sur le contenu et les modalités de la certification des plateformes, afin de fixer un standard élevé de qualité pour cette procédure et de diffuser les bonnes pratiques parmi les certificateurs.

En application de l'**article 106** (*Prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)*), l'**arrêté du 30 décembre 2015** pris pour l'application de l'article 200 *quater* du code général des impôts relatif au crédit d'impôt sur le revenu pour la transition énergétique (CITE) et

¹ « La fiscalité de l'économie collaborative : un besoin de simplicité, d'unité et d'équité », rapport d'information n° 481 (2016-2017) de MM. Éric Bocquet, Michel Bouvard, Michel Canevet, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, André Gattolin, Charles Guené, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat.z

complété par le **décret n°2016-235** du **1^{er} mars 2016** viennent préciser les modalités de ce crédit d'impôt.

Ainsi, **l'article précité ajoute certaines dépenses éligibles au CITE**, notamment les dépenses payées au titre de l'acquisition d'équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable, **dans la limite d'un plafond de dépenses par mètre carré pour les équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant l'énergie solaire thermique**, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie, du logement et du budget : **l'arrêté du 1^{er} mars 2016 fixe ce plafond.**

Le décret du 1^{er} mars 2016 modifiant l'article 46 AX de l'annexe III du code général des impôts relatif au crédit d'impôt sur le revenu pour la transition énergétique, vise à **étendre aux entreprises sous-traitantes l'obligation de justifier de critères de qualification pour l'installation et la pose de certains équipements, matériaux et appareils, pour bénéficier de ce crédit d'impôt.**

En application de l'**article 111** (*Renforcement du crédit d'impôt cinéma*) a modifié l'article 220 *sexies* du code général des impôts, relatif au crédit d'impôt cinéma. Ainsi, à la suite de la réforme de 2016, certaines œuvres cinématographiques peuvent bénéficier du crédit d'impôt tout en dérogeant à la condition de réalisation principale en langue française : les œuvres d'animation ou de fiction dites « à forts effets visuels » et les œuvres tournées en langue étrangère pour des raisons scénaristiques. Le taux du crédit d'impôt est porté à 30 % pour les œuvres cinématographiques tournées en langue française et pour les œuvres cinématographiques d'animation auxquelles sont assimilées les œuvres à forts effets visuels. Le plafond du crédit d'impôt pour une œuvre cinématographique est porté à 30 millions d'euros. Enfin, pour les œuvres audiovisuelles de fiction, le taux du crédit d'impôt est porté à 25 % et le plafond fixé en fonction du coût de production avec un maximum de 10 000 euros par minute produite et livrée.

Le III de l'article 111 indique que ces mesures entrent en vigueur à une date fixée par décret devant intervenir dans les six mois suivant la décision d'autorisation de la Commission européenne relative à cette disposition. La Commission a autorisé l'ensemble de ces modifications dans sa décision du 18 mars 2016 : le régime du crédit d'impôt cinéma et audiovisuel est approuvé jusqu'au 31 décembre 2022.

L'article 2 du décret n° 2016-1191 du 31 août 2016 fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 111 précité au lendemain de sa propre publication. Il a été publié le 2 septembre au *Journal officiel* et le dispositif est donc entré en vigueur le 3 septembre.

Le décret n° 2016-1191 prévoit aussi, à son article premier, que des dérogations peuvent être accordées à la condition de localisation principale du tournage en France peuvent être accordées « *lorsqu'une partie du temps de*

*tournage est réalisée à l'étranger pour des raisons artistiques tenant à un scénario imposant le recours à des décors naturels ou historiques » ou, **pour les œuvres d'animation**, « lorsque tout ou partie du traitement numérique est réalisé à l'étranger pour des raisons artistiques tenant à un scénario ou à un projet de réalisation imposant le recours à des techniques ou des moyens particuliers qui ne peuvent pas être mis en œuvre par des entreprises situées en France ». **Une telle dérogation existait déjà pour les œuvres cinématographiques, mais pas pour les films d'animation.***

La dérogation est donc élargie aux œuvres d'animation, ce qui signifie que celles-ci pourront bénéficier d'un crédit d'impôt de 30 % alors même qu'elles sont réalisées hors du territoire français.

Cette extension n'était pas prévue par la loi. Elle n'a pas été évoquée au cours des débats parlementaires relatifs à l'article 111 de la loi de finances pour 2016. Au contraire, l'analyse de la discussion parlementaire fait ressortir que l'intention du législateur était de favoriser la relocalisation de la réalisation des œuvres d'animation sur le territoire français¹.

L'article premier du décret n° 2016-1191 n'est donc pas conforme à l'intention du législateur. **Sans lui être contraire, puisque le législateur n'a pas explicitement manifesté son désaccord sur ce point, dans la mesure où il n'a même pas été abordé, le décret la dépasse largement.**

En application de l'**article 121** (*Transmission à l'administration fiscale de la répartition pays par pays des bénéficiaires et des agrégats économiques, comptables et fiscaux des grandes entreprises (« reporting pays par pays »*)), qui introduit le mécanisme de déclaration d'activités pays par pays pour les entreprises internationales dont le chiffre d'affaires annuel excède 750 millions d'euros, mettant ainsi en œuvre l'action 13 du projet *Base erosion and profit shifting* (BEPS) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le **décret n° 2016-1288 du 29 septembre 2016** fixe le contenu de ladite déclaration et reprend les recommandations du projet BEPS.

En revanche l'arrêté qui devait fixer « *la liste des États ou territoires qui ont adopté une réglementation rendant obligatoire la souscription d'une déclaration pays par pays (...), [et] qui ont conclu avec la France un accord permettant d'échanger de façon automatique les déclarations pays par pays* » n'est pas encore paru (voir *infra*).

¹ Cf. par exemple les interventions des députés Bruno Le Roux (« Je félicite le Gouvernement de permettre, par cette mesure, que de tels films soient tournés dans notre pays ») et Dominique Lefebvre (« Défend-on mieux l'exception culturelle lorsque l'on peut produire des œuvres culturelles sur notre territoire ? ») lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée Nationale.

En application de l'**article 137** (*Création de trois taxes affectées au financement des centres techniques industriels (CTI) et harmonisation de l'ensemble des taxes affectées aux CTI et aux comités professionnels de développement économique (CPDE)*), crée trois nouvelles taxes affectées au financement des centres techniques industriels (CTI) : l'institut des corps gras (ITERG), le centre technique des industries de la fonderie (CTIF), et le nouveau centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC). Il harmonise également l'utilisation et les modalités de recouvrement des taxes affectées à l'ensemble des centres techniques et industriels (CTI) et des comités professionnels de développement économique (CPDE).

L'assiette – fort complexe – de ces taxes affectées est définie par arrêté du ministre chargé de l'industrie, de même que le modèle de déclaration à souscrire.

Toutefois, les modifications législatives intervenues en LFI pour 2016 n'impliquent pas nécessairement une modification des textes d'application.

Ainsi, les mesures d'applications prises depuis l'entrée en vigueur de l'article 137 de la loi de finances pour 2016 procèdent aux ajustements nécessaires pour seulement trois CTI ou catégories de CTI :

L'**arrêté du 5 janvier 2017** relatif à la déclaration préalable afférente à la taxe pour le développement de l'industrie de la transformation des corps gras végétaux et animaux concerne l'**ITERG**.

Quant à l'**arrêté du 27 juillet 2016** modifiant l'arrêté du 22 janvier 2004 modifié fixant la liste des produits et services soumis aux taxes affectées aux actions collectives de développement économique et technique de certains secteurs industriels, il a pour objet le **CERIB** (Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton).

Enfin l'**arrêté du 24 juin 2016** relatif au modèle de déclaration de la taxe due par les fabricants établis en France pour le développement des industries de la mécanique et du décolletage, des matériels et consommables de soudage, de la construction métallique, des matériels aérauliques et thermiques, vise **plusieurs centres** : le Centre technique des industries mécaniques, le Centre technique des industries mécaniques et du décolletage, l'Institut de la soudure, le Centre technique industriel de la construction métallique et le Centre technique des industries aérauliques et thermiques.

Ces trois arrêtés, qui contiennent des mesures largement techniques n'appellent pas de commentaire particulier.

Enfin, des décrets en Conseil d'État peuvent préciser « *en tant que de besoin* » les conditions d'affectation du produit de ces taxes aux différentes missions des CTI. Aucun nouveau décret n'a été pris en ce sens, cela n'ayant pas apparu nécessaire.

De manière plus générale, les taxes affectées aux CTI se caractérisent par leur extrême complexité, ce qui peut expliquer les retards pris dans la définition de l'assiette de chacune de ces taxes - mais aussi les difficultés de recouvrement.

Il n'est pas inutile de rappeler, à cet égard, les remarques d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, en séance publique, le 28 novembre 2015, pour justifier la suppression de l'article proposée par la commission des finances :

« Premièrement, [...] l'engagement du Gouvernement et du Président de la République de ne pas créer de taxe nouvelle. Une telle disposition est surtout contraire à la position du secrétaire d'État chargé du budget, qui s'était engagé à supprimer, à hauteur d'un milliard d'euros, des taxes à faible rendement. Or non seulement on n'en supprime pas, mais on en crée de nouvelles !

« Deuxièmement, cet article est en totale contradiction avec l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques qui dispose expressément : « une nouvelle affectation s'accompagne, dans le champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée, de la suppression d'une ou de plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent ». Concrètement, si on crée des taxes nouvelles, on devrait, dans le respect de cet article, en supprimer d'autres. Or rien de tel n'est prévu.

« Troisièmement, cet article crée des taxes extrêmement complexes. Dans un rapport, certes non public, de l'Inspection générale des finances, qui a examiné plus de 160 taxes à faible rendement, on découvre que le coût de recouvrement de nombre de ces taxes est supérieur à leur rendement ».

Lors des débats en commission le 27 octobre 2015, le rapporteur général avait aussi déclaré :

« Voyez par ailleurs la complexité de l'article - sa lecture prendrait une demi-heure, je vous l'épargnerai en séance. (...) Une pièce comportant du plastique et du métal sera-t-elle assujettie aux taxes sur le plastique et à celles sur le métal ? Et l'on prétend simplifier le code général des impôts ! On pourrait trouver des assiettes et des rédactions plus claires ».

De fait, pas moins de vingt-huit amendements de nature technique avaient été adoptés par l'Assemblée nationale afin de corriger des erreurs et des imprécisions, auxquels se sont ajoutés trois nouveaux articles adoptés par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances 2017, rattachés à la mission « Économie ».

En application de l'**article 140** (*Amélioration de la prise en compte de la situation financière des bénéficiaires d'aides personnelles au logement (APL)*), les **décrets n° 2016-923 du 5 juillet 2016** et **n° 2016-1385 du 12 octobre 2016** précisent deux mesures d'économie applicables aux aides personnelles au logement.

La première, précisée par le décret n° 2016-923 du 5 juillet 2016 relatif aux aides personnelles au logement, correspond à une dégressivité des aides servies, en fonction des montants réels des loyers payés par les bénéficiaires. Ce dispositif est applicable à toutes les prestations dues depuis le 1^{er} juillet 2016.

Deux seuils de loyers ont été retenus, en tenant compte de la zone géographique dans laquelle se situe le bien et de la composition du foyer. Au-delà du premier plafond, l'aide est réduite ; au-delà du second, elle est supprimée. Chacun de ces deux seuils est fixé par rapport au loyer-plafond applicable pour le calcul des aides. Entre les deux plafonds, le montant de l'aide décroît proportionnellement au dépassement du premier plafond, de telle sorte qu'il soit nul lorsqu'il atteint le deuxième plafond de loyer.

Seuils d'application de la dégressivité des aides

(en multiple du loyer-plafond)

Zone	Seuil de dégressivité de l'aide (multiple du loyer plafond)	Seuil de suppression de l'aide (multiple du loyer plafond)
1	3,4	4,0
2	2,5	3,1
3	2,5	3,1

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La seconde a pour objet la prise en compte de la valeur en capital du patrimoine des bénéficiaires des aides personnelles au logement pour le calcul des aides, au-delà d'un seuil minimal de 30 000 euros.

Comme le prévoyait l'article 140 de la loi de finances initiales pour 2016, le décret n° 2016-1385 du 12 octobre 2016 est venu préciser les conditions de prise en compte de la valeur du patrimoine.

Ainsi, le seuil de 30 000 euros est « appliqué à la somme de la valeur du patrimoine mobilier financier et de la valeur estimée de l'ensemble du patrimoine immobilier, à l'exception de la résidence principale et des biens à usage professionnel ». Lorsque cette valeur est supérieure au seuil de 30 000 euros, seul le patrimoine « n'ayant pas produit, au cours de l'année civile de référence, de revenus retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu au titre des revenus nets catégoriels visés à l'article R. 351-5 [du code de l'habitation et de la construction] est pris en compte pour le calcul de l'aide. Ce patrimoine est considéré comme procurant un revenu annuel égal à 50 % de sa valeur locative s'il s'agit d'immeubles bâtis, à 80 % de cette valeur s'il s'agit de terrains non bâtis et à 3 % du montant des capitaux ».

Le dispositif ne concerne actuellement que les nouveaux entrants dans le dispositif.

- En application de l'**article 144** (*Création et financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP)*), le **décret n° 2016-901** du **1^{er} juillet 2016** portant création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), établissement public destiné à financer et gérer les aides à la pierre, fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de ce fonds.

Le FNAP, instauré par l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation, issu de l'article 144 précité, offre une nouvelle gouvernance du système de financement et de gestion des aides à la pierre, avec notamment un conseil d'administration composé de cinq représentants de l'État, cinq représentants d'organismes intervenant dans le domaine du logement social et cinq représentants du Parlement et des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'État n'y est donc pas majoritaire.

Le FNAP est chargé de :

- fixer le montant annuel des financements à verser au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires et logement » au titre des aides à la pierre pour financer les opérations déjà engagées sur le programme ;

- fixer le montant des nouvelles opérations et actions annexes à engager sur ce programme 135 ;

- définir, au regard du montant des nouvelles opérations et actions, une programmation annuelle à engager par l'État, la répartition territoriale de cette programmation ainsi que les objectifs associés.

L'élaboration de ce décret d'application a suscité de vives réactions. En particulier, le **projet de décret initialement élaboré** par le ministère chargé du logement avait prévu la **mise en place d'une règle de double majorité pour la fixation du montant annuel du financement alloué aux aides à la pierre** : pour être acté, ce montant devait ainsi obtenir à la fois la majorité des membres du conseil d'administration et la majorité au sein du collège des représentants de l'État.

Le **rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement »** au nom de la commission des finances du Sénat, Philippe Dallier, a réagi **contre l'instauration de cette règle**, considérant qu'elle revenait à **remettre en cause la volonté du législateur** qui, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2016, avait souhaité garantir une parité entre les représentants de l'État et des bailleurs sociaux. Il a ainsi entendu des représentants de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages en audition et fait connaître son opposition à cette règle.

Face aux nombreuses réactions négatives, le Gouvernement n'a finalement pas retenu le principe de la double majorité.

En application de l'**article 160** (*Répartition des concours de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »*), un **décret en Conseil d'État n°2016-423 du 8 avril 2016 relatif aux dotations de l'État, aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales** a été publié avec l'avis favorable du Comité des finances locales (CFL). Il vient préciser les règles relatives à la répartition des dotations et des fonds de péréquation.

En outre, **certaines mesures d'application prévues par les articles n'ont pas été prises**, dans la mesure où leur objet est déjà couvert des décrets, antérieurs à la loi.

Ainsi l'**article 50** (*Acquisition à l'État des avoirs disponibles dans les comptes joueurs des opérateurs de jeu en ligne*) prévoit les conditions dans lesquelles les avoirs disponibles dans les comptes provisoires inactifs des joueurs de jeu en ligne sont, à l'issue d'un délai de six ans, acquis à l'État.

Il précise que ces dispositions s'appliquent sans préjudice des cas de clôture d'un compte provisoire lorsque l'utilisateur ne peut le valider ou lorsqu'il en fait la demande. Il est alors prévu que les modalités de clôture d'un compte provisoire sont précisées par un décret en Conseil d'État.

Or ces dispositions sont déjà satisfaites par le **décret n° 2010-518 du 19 mai 2010** qui fixe, à son article 5, les modalités de clôture d'un compte provisoire.

De même, l'**article 83** (*Simplification des déclarations des entreprises par voie électronique*) prévoit de simplifier des déclarations des entreprises par voie électronique. Or le décret existe déjà : il s'agit du **décret n° 94-899 du 17 octobre 1994** portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

Par ailleurs, une mesure d'application non prévue par la loi est à ajouter à la liste des mesures d'application de la loi n° 2015-1785. En effet, l'**article 15** (*Limitation des effets de seuils dans les TPE et les PME*), d'application directe, ne prévoit aucune mesure d'application.

Son II a notamment pour objet le relèvement du seuil pour la participation de l'employeur à la formation professionnelle continue en portant de dix à onze salariés le seuil d'effectif à partir duquel l'entreprise est assujettie au taux de 1 %.

Le décret n° **2017-249 du 27 février 2017** relatif aux seuils d'assujettissement aux obligations de participation au développement de la formation professionnelle continue des employeurs, qui n'est pas prévu par l'article 15 précité, tire les conséquences du II en procédant à une harmonisation des dispositions réglementaires du code du travail.

Enfin, une mesure d'application prévue par la loi n° 2015-1785 et un article de la dite loi ont également été abrogés.

Il s'agit d'abord du VII de l'**article 15** qui avait pour objet les conditions dans lesquelles l'organisme de recouvrement du versement transport transmet les données relatives au calcul de la compensation des pertes subies par les autorités organisatrices de la mobilité, ces conditions devant être précisées par décret. Or, cette mesure d'application a été abrogée par l'article 2 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 qui prévoit que ces conditions sont désormais prévues par l'article II de l'article L. 2333-70 du code général des collectivités territoriales.

Il s'agit, ensuite, de l'**article 150** (*Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal*) – qui prévoyait **deux décrets** pris en **Conseil d'État** – qui a été **abrogé** par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 et qui n'est donc jamais entré en vigueur.

Pour cette loi, 16 mesures restent donc en attente, parmi lesquelles :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
41 I-B	Plafonnement des taxes affectées aux agences de l'eau.	Arrêté	<p>Le présent article intègre les agences de l'eau aux opérateurs soumis à l'application d'un plafonnement pour les taxes qui leur sont affectées.</p> <p>Le montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau est ainsi plafonné pour 2016 à un montant maximal de 2,3 milliards d'euros pour l'année 2016, exception faite de la part destinée à la contribution des agences de l'eau au financement des actions de l'agence française pour la biodiversité¹ et du prélèvement annuel opéré sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses, collectée par les agences de l'eau et reversée à l'Agence française pour la biodiversité.</p> <p>Chaque année, la part excédant le plafond fixé en loi de finances est reversée au budget général. Ce reversement est réparti entre les agences de l'eau proportionnellement aux produits prévisionnels de l'année en cours. L'article prévoit un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget pour en constater le montant pour chaque agence de l'eau.</p>	<p>Cet arrêté n'a pas été publié.</p> <p>Le produit des redevances et taxes affectées prévisionnel est estimé dans l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2017 à 2,163 milliards d'euros pour 2016 et à 2,15 milliards d'euros pour 2017, soit un montant inférieur au plafond de taxes affectées, fixé à 2,3 milliards dans les lois de finances pour 2016 et 2017.</p> <p>Toutefois, le fait que les produits prévisionnels soient inférieurs au plafond de taxes affectées aux agences de l'eau ne justifie pas l'absence de publication de l'arrêté prévu par la loi de finances pour 2016. En effet, ce cadre réglementaire reste nécessaire, un reversement au budget général étant tout à fait possible si les agences de l'eau perçoivent par exemple un montant de taxes supérieur au montant prévisionnel, ce qui nécessite une clé de répartition entre agences de l'eau.</p>

¹ Prévus au V de l'article L.213-9-2 du code de l'environnement.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
45 I A	Affectation d'une partie de certaines amendes de la police de la circulation aux départements, à la métropole de Lyon et à la collectivité territoriale de Corse et aux régions d'outre-mer.	Décret en Conseil d'État	L'affectation d'une partie de certaines amendes de la police et de la circulation aux collectivités territoriales a pour objet le financement des opérations contribuant à la sécurisation routière.	Mesure attendue, mais l'article entre en vigueur seulement à partir du 1 ^{er} janvier 2018.
49 I 3	Contribution destinée à couvrir les coûts des missions d'intérêt général assurées par l'administration française de l'aviation civile à l'occasion de l'utilisation de l'aérodrome.	Arrêté	Détermination des coûts éligibles au dispositif de compensation.	Selon la direction générale de l'aviation civile (DGAC), ces textes sont prêts et devraient être publiés dès qu'ils auront été signés par la nouvelle ministre en charge des transports ¹ .
49 I 4		Arrêté	Fixation du tarif de la contribution.	

¹ Ces arrêtés ont finalement été pris le 6 juin 2017, après la période de référence pour les statistiques. Ils seront commentés dans le rapport de l'année prochaine.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
57 II	Article d'équilibre - Convention conclues entre le ministère et des établissements de crédits spécialisés.	Convention	<p>L'article 57 de la loi de finances initiale pour 2016 est l'article d'équilibre qui, conformément à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, arrête les données générales de l'équilibre budgétaire de l'État.</p> <p>Il prévoit également que le ministre chargé des finances et des comptes publics est, jusqu'au 31 décembre 2016, habilité à conclure, avec des établissements de crédit spécialisés dans le financement à moyen et long termes des investissements et chargés d'une mission d'intérêt général, des conventions établissant pour chaque opération les modalités selon lesquelles peuvent être stabilisées les charges du service d'emprunts contractés en devises étrangères. Cette disposition figure à l'article d'équilibre depuis plusieurs années.</p>	Aucune convention n'a été prise en 2016.
68	Fixation du prix à terme du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE).	Arrêté	Le prix à terme des quotas du SEQE doit être fixé par arrêté des ministres chargés de l'énergie, de l'industrie et du budget par référence à la moyenne, en euros par tonne de CO ₂ des prix à terme à un an des quotas d'émission.	<p>Arrêté non publié.</p> <p>Sollicité, le ministère de l'économie et des finances précise que le prix de marché du quota carbone ayant été de 7,8 euros/tonne de CO₂ en 2015, le besoin de financement pour la compensation carbone s'élève à 140 millions d'euros pour l'année 2016 (on utilise le prix du quota <i>n-1</i> pour l'année <i>n</i>). Or, l'enveloppe prévue en LFI pour ce dispositif est de 116,7 millions d'euros. Ainsi, un arbitrage devrait préciser le montant global, ce qui permettra de fixer un prix du carbone dans l'arrêté.</p>

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
79	Établissement de la liste des quartiers présentant une « concentration élevée d'habitat ancien dégradé » au sein des quartiers NPNRU.	Arrêté	<p>Dispositif dit « Malraux », de réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des dépenses de restauration immobilière dans les secteurs sauvegardés, les quartiers anciens dégradés et les zones protégées, prévu à l'article 199 <i>tervicies</i> du code général des impôts.</p> <p>Cet article prévoit ainsi d'étendre cette réduction d'impôt sur le revenu aux immeubles, qui faisant l'objet d'une restauration complète, sont situés dans un quartier répondant à deux critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> - il présente une concentration élevée d'habitat ancien dégradé ; - il fait l'objet d'une convention pluriannuelle prévue à l'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, c'est-à-dire une convention du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). <p>En outre, la restauration doit avoir été déclarée d'utilité publique.</p> <p>Cette extension, initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2017, a été étendue au 31 décembre 2019 par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2016.</p> <p>Pour entrer en vigueur, un arrêté devait être pris par le ministre chargé de la ville et le ministre chargé de la culture pour fixer la liste des quartiers présentant une « <i>concentration élevée d'habitat ancien dégradé</i> » au sein des quartiers NPNRU.</p>	<p>Arrêté non publié.</p> <p>D'après les informations recueillies auprès de l'ANRU, celle-ci a effectivement identifié 53 quartiers NPNRU répondant au critère de « <i>concentration élevée d'habitat ancien dégradé</i> » par délibération de son conseil d'administration le 29 novembre 2016.</p> <p>Le Gouvernement n'a toutefois pas été en mesure de faire signer et publier l'arrêté en découlant et ce alors même que l'extension du dispositif Malraux n'est actuellement prévue que pour les dépenses supportées jusqu'au 31 décembre 2019.</p>

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
81	Utilisation du document administratif électronique (DAE) pour la circulation de produits en suspension de droits en France et dans les échanges intracommunautaires.	Arrêté	<p>L'article 81 prévoit l'obligation pour les opérateurs d'utiliser le document administratif électronique (DAE) pour la circulation de produits en suspension de droits en France et dans les échanges intracommunautaires selon des modalités fixées par décret (n° 2016-1584 du 24 novembre 2016).</p> <p>L'article 81 précité prévoit cependant que, dans les échanges nationaux, les produits en suspension de droits peuvent circuler sous couvert d'un document administratif d'accompagnement établi, selon le modèle défini par arrêté du ministre chargé du budget.</p>	Cet arrêté devrait être pris d'ici la fin du mois de juin 2017.
85	Mise en place d'une dispense de caution pour les petits entrepositaires agréés de produits énergétiques.	Arrêté	L'article dispense de caution solidaire les entrepositaires agréés redevables d'un montant annuel de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) inférieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget.	Or, l'article 87 de la loi de finances rectificative pour 2016 est venu modifier la nature du seuil ouvrant une dispense de caution solidaire. L'arrêté est ainsi devenu sans objet. Cet article dispose que le seuil en-deçà duquel s'applique la dispense de caution n'est plus calculé par rapport à la TICPE due, mais par rapport au montant des garanties demandées à l'ensemble des entrepôts pour lesquels une société dispose du statut d'entrepositaire agréé, garanties visant à couvrir les risques liés à la détention, à la production et à la transformation des produits énergétiques en suspension de la TICPE. Toutefois, ce nouveau seuil doit également être fixé par arrêté du ministre chargé du budget, arrêté qui n'a à ce jour pas fait l'objet de publication.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
121	Transmission à l'administration fiscale de la répartition pays par pays des bénéficiaires et des agrégats économiques, comptables et fiscaux des grandes entreprises (« reporting pays par pays »).	Arrêté	Le II de l'article 121 prévoit également qu'un arrêté doit fixer « la liste des États ou territoires qui ont adopté une réglementation rendant obligatoire la souscription d'une déclaration pays par pays (...), [et] qui ont conclu avec la France un accord permettant d'échanger de façon automatique les déclarations pays par pays ». En préalable au vote du projet de loi de ratification de l'accord multilatéral d'échange des déclarations pays par pays en janvier dernier, la direction de la législation fiscale avait indiqué que l'arrêté devait être publié dans le courant de l'année.	À l'échéance du premier semestre, l'arrêté fixant la liste des États participant à un accord d'échange n'est toujours pas paru. Or il est indispensable pour l'application effective du dispositif, en particulier s'agissant de groupes résidents fiscalement dans des pays ne le mettant pas en œuvre. Si une société mère réside dans une juridiction non partie à un accord d'échange automatique, elle doit désigner une entité locale pour procéder au dépôt de la déclaration. Encore faut-il, pour que cette possibilité soit ouverte, que l'arrêté soit publié.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
123	Limitation de l'importation de cigarettes à 300 unités par détenteur.	Arrêté	<p>Les cigarettes importées des États membres de l'Union européenne bénéficiant d'une période transitoire pour porter leurs accises aux minima prévus aux deux premiers alinéas du 2 de l'article 10 de la directive 2011/64/ UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés ne peuvent être introduites en France que dans la limite de 300 cigarettes par détenteur. Toute quantité excédentaire, même importée pour les besoins propres de son détenteur, fait l'objet d'une liquidation des droits au taux national.</p> <p>Les modalités d'application, la durée de la mesure et les pays concernés sont définis par arrêté du ministre chargé des douanes. Les modalités d'application, la durée de la mesure et les pays concernés sont définis par arrêté du ministre chargé des douanes.</p>	Arrêté en attente de publication.
137	Création de trois taxes affectées au financement des centres techniques industriels (CTI) et harmonisation de l'ensemble des taxes affectées aux CTI et aux comités professionnels de développement économique (CPDE).	Arrêté	Liste des produits soumis à la taxe affectée au nouveau centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC).	Arrêté non encore publié.

Trois mesures d'application, publiées après le 31 mars 2017, c'est-à-dire après l'échéance de la période de contrôle objet du présent rapport, n'ont, pour cette raison pu être comptabilisées dans les « mesures prises » exposées *supra* :

- à l'**article 49** (*Compensation financière du trafic opéré à partir d'un aéroport situé en territoire français sur la base de droits de trafic accordés par un État limitrophe*) – qui prévoit la mise en place d'une compensation financière pour les missions d'intérêt général assurées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à l'occasion de l'utilisation d'un aéroport situé en territoire français sur la base de droits de trafic accordés par un État limitrophe – le **décret n° 2017-640 du 26 avril 2017 fixe la date d'entrée en vigueur de cette contribution.**

La compensation susmentionnée, qui a vocation à s'appliquer au cas spécifique de l'aéroport de Bâle-Mulhouse au sein duquel la Suisse dispose d'une zone douanière, prend la forme d'une contribution dont le régime est proche de celui de la taxe de l'aviation civile. Elle est assise sur le nombre de passagers embarqués sur chaque vol commercial. Son tarif est égal au rapport entre le montant des coûts des missions d'intérêt général assurées par la DGAC et le nombre total de passagers embarqués par les transporteurs aériens à partir de cet aéroport au cours d'une année civile.

Le **décret n° 2017-640 du 26 avril 2017** fixant la date d'entrée en vigueur de la contribution prévue au I de l'article 49 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a prévu que celle-ci se produirait au lendemain de la publication de ce décret, soit le 27 avril.

- à l'**article 146** (*Indemnisation des fonctionnaires victimes de l'amiante*), l'**arrêté du 10 mai 2017**, précise la liste des maladies professionnelles ouvrant droit à l'extension du bénéfice du dispositif de cessation anticipée d'activité et de l'allocation afférente à l'ensemble des fonctionnaires et agents contractuels de droit public victimes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante.

- à l'**article 148** (*Mise en œuvre des mesures de revalorisation des régimes indemnitaires prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique*), le **décret en Conseil d'État n° 2017-786 du 5 mai 2017** modifiant divers décrets portant statut particulier des personnels enseignants et d'éducation du ministère chargé de l'éducation nationale, permet de faire bénéficier les corps enseignants de mesures visant à prendre en compte la valeur professionnelle dans leur déroulement de carrière.

L'article 148 modifie les articles 57 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et 67 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière en mettant en place un cadencement unique

pour les avancements d'échelon des fonctionnaires de l'État fondé sur l'ancienneté.

Cependant l'article précité prévoit cependant la possibilité que les statuts particuliers fixent des modalités différentes d'avancement, notamment fondées sur la valeur professionnelle, définies par décret en Conseil d'État.

Selon le ministère de la fonction publique, plusieurs décrets devraient être pris prochainement prévoyant – comme cela est désormais le cas pour les corps enseignants, objet du décret n° 2017-786 du 5 mai 2017 – des modalités spécifiques d'avancement fondées sur la valeur professionnelle pour des corps de fonctionnaires appartenant aux ministères de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et des affaires sociales.

2. Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015

40 mesures étaient attendues, 26 ont été prises parmi lesquelles :

– **l'article 24** (*Mise en conformité du dispositif de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des souscriptions au capital des petites et moyennes entreprises (PME) avec les règles européennes d'encadrement des aides d'État en faveur du financement des risques*), **visait à mettre le dispositif « ISF-PME » en conformité avec les nouvelles règles européennes d'encadrement des aides d'État en faveur du financement des risques.**

Dans ce cadre, une disposition introduite par le Sénat à l'initiative d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, prévoyait un plafonnement des frais facturés par les intermédiaires.

En effet, l'efficacité du dispositif « ISF-PME » est affaiblie par la captation d'une fraction élevée de l'avantage fiscal par les intermédiaires. Dès 2009, l'inspection générale des finances (IGF) a montré que les frais facturés par les intermédiaires représentent en moyenne 38 % des montants souscrits, soit 80 % de l'avantage fiscal¹. Ce niveau élevé de captation est désormais facilité par l'émergence d'une nouvelle pratique consistant à facturer l'essentiel des frais directement aux entreprises, ce qui permet d'afficher artificiellement un niveau de frais très faible pour les souscripteurs. Pour certains acteurs, les frais actuellement facturés peuvent ainsi représenter jusqu'à 50 % des montants investis, soit 100 % de l'avantage fiscal.

Dans ce contexte, **le décret n° 2016-1794 du 21 décembre 2016**, pris en application du deuxième alinéa du VII de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, fixe les plafonds suivants :

¹ IGF, « Les frais prélevés sur les produits financiers bénéficiant d'un avantage fiscal pour favoriser l'investissement dans les PME », *rapport n° 2009-M-066-03, octobre 2009.*

- un **plafond global égal à 30 %** du versement sur la durée de vie de l'investissement ;
- un **sous-plafond égal à 5 %** du versement pour frais facturés à l'entreprise qui fait l'objet de l'investissement ;
- un **plafond pluriannuel égal à 12 %** du versement au cours des trois premières années suivant le versement (à compter de la quatrième année, le plafond est ramené à un taux annuel de 3 %).

La mise en œuvre de ce mécanisme de plafonnement répond à une préoccupation de longue date du Sénat¹. Si le niveau du plafond global peut sembler élevé, il permet néanmoins de mettre fin aux **pratiques les plus abusives**. En outre, l'introduction d'un sous-plafond pour les frais facturés à l'entreprise devrait permettre de limiter la pratique consistant à **afficher un niveau de frais artificiellement faible pour les souscripteurs**.

- à **l'article 27** (*Renforcement du plan d'épargne en actions dédié au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PEA-PME)*), **trois décrets étaient attendus** :

L'article, dans ses A et B du I, a autorisé certains fonds d'investissement alternatifs à octroyer des prêts aux entreprises dans des conditions fixées par décret.

Si cette évolution constitue une opportunité supplémentaire de financement de l'économie, il semblait toutefois très discutable de laisser entièrement au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les fonds peuvent prêter hors du cadre européen prévu à cet effet.

En effet, **en matière de *shadow banking*, il est indispensable de fixer des garde-fous** permettant de tenir compte du caractère peu liquide des prêts et du fait que les fonds ne sont pas soumis aux mêmes exigences prudentielles que les établissements bancaires.

Aussi, une disposition introduite par le Sénat à l'article 117 de la loi dite « Sapin 2 »², à l'initiative d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, a **fixé dans la loi les grands principes auxquels seront soumis les fonds souhaitant octroyer des prêts** :

- ces prêts ne peuvent être accordés qu'à des entreprises non financières ;
- la durée de vie des prêts accordés doit être inférieure à celle du fonds ;

¹ Cf. proposition de loi n° 398 (2008-2009) de M. Jean Arthuis et plusieurs de ses collègues visant à renforcer l'efficacité de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au profit de la consolidation du capital des petites et moyennes entreprises, adoptée par le Sénat le 29 juin 2009.

² Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

- les rachats de parts ou actions et le recours à l'effet de levier doivent être limités.

Dans ce contexte, les dispositions du décret n° 2016-1587 du 24 novembre 2016 fixant les conditions dans lesquelles certains fonds d'investissement peuvent octroyer des prêts aux entreprises sont **conformes aux intentions du législateur**.

Si certains pays tels que l'Irlande permettent aux fonds d'emprunter jusqu'à 100 % de leur actif net pour prêter, le décret interdit à ces derniers d'emprunter pour octroyer des prêts, conformément aux préconisations de l'Autorité des marchés financiers (AMF)¹. Le décret renvoie toutefois à un arrêté le soin de fixer la limite dans laquelle les fonds peuvent recourir à l'emprunt pour le reste de leurs activités. Interrogé sur ce point, le Gouvernement indique que cet arrêté devrait « être pris de façon imminente » et suivre l'avis de l'Autorité des marchés financiers, qui estime nécessaire de fixer la limite à 30 % de l'actif net. **La commission des finances sera particulièrement vigilante sur ce point.**

Le 2° du E du I de l'article 27 définit les entreprises susceptibles d'émettre des titres éligibles au Plan d'épargne en actions destiné au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PEA-PME). Il précise notamment que l'entreprise doit occuper moins de 5 000 personnes et avoir un chiffre d'affaire annuel n'excédant pas 1,5 milliard d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros, la loi précisant que les conditions dans lesquelles sont appréciés ces critères sont fixées par décret.

Le décret n° 2016-1664 du 5 décembre 2016 portant application de l'article 27 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 procède à des précisions rédactionnelles et précise notamment, conformément à la loi, que les données retenues pour déterminer l'éligibilité des titres de la société émettrice au plan sont celles afférentes à l'avant-dernier exercice comptable clos et qui précède la date d'acquisition des titres.

- **l'article 33** (*Création d'un régime fiscal « Micro BA » pour l'imposition des bénéficiaires agricoles*) a substitué au régime fiscal du forfait agricole un régime dit « **micro-BA** » simplifiant les conditions d'imposition du revenu des exploitants agricoles répondant à des conditions de plafond de leurs recettes.

Cette réforme s'est accompagnée d'une modification des conditions de détermination de l'assiette des cotisations sociales imposées aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, qui est désormais définie par référence au bénéfice imposable nouvellement défini (moyenne des recettes

¹ AMF, *Résultat de la consultation publique sur la possibilité pour un fonds d'investissement d'octroyer des prêts*, 1^{er} avril 2016.

hors taxes de l'année d'imposition et des deux exercices précédents diminuée d'un abattement de 87 % censé représenter les charges du contribuable).

Cette modification a fait l'objet de **deux mesures d'accompagnement**.

La première consiste à ouvrir une option, celle de choisir comme assiette de cotisations sociales, les recettes de l'année précédant celle où elles sont dues (plutôt qu'une moyenne triennale), recettes auxquelles un abattement de 87 % est appliqué. Le III de l'article renvoyait à un décret la charge de préciser les conditions de cette option. Cette disposition a été abrogée par l'article 12 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 au motif que le texte de la loi de finances rectificative comportait une erreur de renvoi au code rural et de la pêche maritime. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 n'en a pas moins repris le dispositif général de calcul de droit commun et d'option dérogatoire, prévu par la loi de finances rectificative pour 2015. Un décret a été pris pour encadrer l'option ainsi ouverte (décret n° 2016-735 du 2 juin 2016), à savoir en particulier la date de levée de l'option et la durée de sa validité. À l'avenir, l'article L. 731-20 devrait disparaître du code du fait de son abrogation.

La seconde mesure d'accompagnement du passage au régime du « micro-BA » a été motivée par l'impact de cette réforme, susceptible d'entraîner une augmentation du montant des cotisations sociales dues à la Mutualité sociale agricole. Le IV de l'article prévoit en effet qu'un fonds d'accompagnement de la réforme, exceptionnel et transitoire pourrait, sur une durée de cinq ans (de 2017 à 2021), pourvoir à la prise en charge totale ou partielle de l'alourdissement des cotisations sociales résultant de la réforme selon des conditions précisées par décret.

Le décret n° 2017-591 du 20 avril 2017 pris en application de l'article énumère les conditions auxquelles cette prise en charge est soumise.

Son objet est limité au différentiel de cotisations sociales désormais dues avec le montant qui l'aurait été en l'absence de réforme tandis que la condition d'un paiement intégral des cotisations exigibles au titre de l'année pour laquelle la prise en charge est sollicitée auprès de la MSA est posée. Autrement dit, les cotisants font l'avance de fonds qui leur sont ensuite restitués.

Il faut encore observer que le régime des prises en charge de cotisations sociales agricoles n'est pas uniformisé sur l'ensemble du territoire national puisque chaque caisse de mutualité sociale agricole reçoit compétence d'en déterminer les conditions sous réserve de respecter un plafond fixé par département par arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du budget. Le régime ainsi institué pose quelques questions au regard du principe d'égalité devant les charges publiques qu'il conviendra d'éclaircir.

- **l'article 37** (*Renforcement des missions des organismes de gestion agréés*) a modifié en profondeur les missions et conditions d'exercice des organismes de gestion agréés (OGA) et des professionnels de l'expertise comptable.

Introduit en séance publique par le Gouvernement, très complexe, il avait a reçu l'avis défavorable, à titre personnel, de la rapporteure générale de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui avait déclaré : « *cet amendement, assez lourd de conséquences, vise à réformer de manière significative les organismes de gestion agréés et à leur confier de nouvelles missions. Je vais encore répéter que je suis un peu étonnée qu'une réforme arrive par un amendement de cinq ou six pages* ».

La commission des finances du Sénat avait quant à elle proposé de supprimer cet article, le rapporteur général estimant « *qu'il n'est pas acceptable de procéder à une réforme d'une telle ampleur par voie d'amendement, dépourvu d'étude d'impact et de chiffrage. (...) Sur le fond, il est par ailleurs étonnant que le présent amendement propose de rétablir les avantages fiscaux qui avaient été supprimés par la loi de finances pour 2015, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, à l'initiative de ce même Gouvernement, et avec l'avis favorable de votre commission des finances* ».

Le **décret n° 2016-1356 du 11 octobre 2016** relatif aux centres de gestion, associations et organismes mixtes de gestion agréés, aux professionnels de l'expertise comptable et aux certificateurs à l'étranger, pris en application de cet article, présente les mêmes caractéristiques que le dispositif législatif.

- **l'article 46** (*Création d'un comité consultatif pour le crédit d'impôt pour dépenses de recherche et le crédit d'impôt d'innovation*) a institué un **comité consultatif du crédit d'impôt pour dépenses de recherche**, présidé par un conseiller d'État et composé de représentants de l'administration fiscale et de représentants des ministères de la recherche et de l'innovation.

Le rôle de ce comité consultatif est d'émettre un avis en cas de litige entre un contribuable et l'administration sur la réalité de l'affectation à la recherche de dépenses prises en compte pour la détermination du « crédit impôt recherche » (CIR). Le comité peut être saisi par le contribuable à l'occasion d'une procédure de rectification contradictoire, afin de contester les rehaussements qui lui sont appliqués.

Le **décret n° 2016-766 du 9 juin 2016** relatif au comité consultatif du crédit d'impôt pour dépenses de recherche, qui n'était pas expressément prévu par l'article 103 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, vient préciser l'organisation et le fonctionnement de ce comité consultatif : mode de désignation des représentants des ministères chargés de la recherche (direction de la recherche et de l'innovation) et de l'innovation (direction générale des entreprises), secrétariat du comité, siège,

quorum, procédure, appel à des services de l'État pour la réalisation de rapports complémentaires d'expertise technique, etc.

Pour cette loi, **onze mesures** restent donc en attente, parmi lesquelles :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
6	Compte de commerce « Régie industrielle des établissements pénitentiaires ».	Décret	Fixation des conditions de fonctionnement du compte de commerce « Régie industrielle des établissements pénitentiaires ».	Décret en attente de publication.
27 I D	Renforcement du plan d'épargne en actions dédié au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PEA-PME).	Décret en Conseil d'État	Fixation des conditions dans lesquelles les organismes de titrisation à octroyer des prêts aux entreprises.	D'après les informations recueillies auprès du Gouvernement, le décret concernant les organismes de titrisation a toutefois été « <i>mis en attente</i> » de la publication de l'ordonnance modernisant le cadre applicable aux organismes de titrisation, prévue par l'article 117 de la loi dite « Sapin 2 ». Cette ordonnance devrait être examinée par le Conseil d'État durant l'été 2017, ce qui permettrait au décret d'être pris d'ici l'automne 2017.
50 II	Taxe sur la création des bureaux en Île-de-France.	Décret en Conseil d'État	Détermination du contenu et de la date limite de dépôt de la déclaration dont fait l'objet la construction de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux ou de locaux de stockage.	Décret en attente de publication. D'après les informations recueillies auprès du Gouvernement, il devrait être examiné en section du Conseil d'État en juillet 2017. Le traitement de la majorité des

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
		Décret en Conseil d'État	Fixation des conditions dans lesquelles : « 1° Les propriétaires des locaux construits à titre précaire pour une durée limitée sont remboursés de la taxe lors de la démolition de ces locaux ; « 2° Sans préjudice du II de l'article L. 520-7, les propriétaires de locaux détruits à la suite d'un sinistre ou expropriés pour cause d'utilité publique ont le droit de reconstituer en exonération de la taxe une superficie de construction équivalente à celle des locaux détruits ou expropriés.	dossiers pourrait toutefois être assuré, les tarifs et les circonscriptions étant directement fixés par la loi. Par ailleurs, le circuit de recouvrement vient d'être mis en place.
		Décret en Conseil d'État	Détermination des conditions d'application des dispositions financières concernant la région Île-de-France.	
51 (I et II)	Adaptation géométrique des plans cadastraux et gestion informatisée du cadastre en Alsace-Lorraine.	Arrêté	Fixation de la durée de la mise à disposition des résultats des travaux géométriques.	Mesure en attente de publication.
		Arrêté	Fixation de la durée de la mise à disposition des résultats des travaux géométriques.	Mesure en attente de publication.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
72	Généralisation de la télédéclaration et le télé règlement des contributions indirectes recouvrées par l'administration des douanes, et à permettre aux entrepositaires agréés dispensés de caution de choisir entre le paiement annuel ou mensuel de l'impôt.	Décret	Fixation des seuils concernant le volume de production annuelle et le montant annuel de droits d'accises à acquitter en fonction de la nature de la production par les entrepositaires agréés dispensés de caution qui peuvent acquitter et liquider l'impôt une fois par an et non mensuellement, comme cela était le cas auparavant.	Ce texte devrait être pris d'ici le mois de septembre 2017. En effet, des consultations sont encore en cours des différents acteurs économiques concernés (fédérations professionnelles des vins, des bières etc.).
		Arrêté	Fixation du modèle et du contenu des déclarations mensuelles et annuelles.	Ce texte n'a pas été pris pour les raisons évoquées ci-dessus.
		Décret	Fixation de la date - comprise entre le 1 ^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2019 - à compter de laquelle la télédéclaration des contributions indirectes recouvrées par l'administration des douanes sera généralisée.	Ce texte devrait être pris d'ici le mois de septembre 2017. Selon la direction générale des douanes et droits indirects, la publication devrait intervenir au 31 décembre 2019.

II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES

A. CINQ LOIS ENTIÈREMENT MISES EN APPLICATION DANS L'ANNÉE

Cinq lois du stock ont été pleinement mises en application. S'agissant de la cinquième, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances, ce rapport se limite à l'analyse des articles suivis par la commission des finances.

1. Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne

La dernière mesure qui était attendue pour la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, **a été prise.** Il s'agit du **décret n° 2016-1488 du 3 novembre 2016** relatif à l'observatoire des jeux, à la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et à la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs.

Le taux d'application de la loi est donc de 100 %.

L'**article 29** de cette loi prévoit qu'un « *numéro d'appel téléphonique est mis à la disposition des joueurs excessifs ou pathologiques et de leur entourage par les pouvoirs publics sous la responsabilité de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)* ».

L'**article 28** complète ce dispositif en précisant que « *tout autre organisme que l'organisme prévu à l'article 29 qui souhaite proposer un service d'information et d'assistance doit adresser, chaque année, au comité consultatif des jeux un rapport précisant les modalités d'organisation et le bilan de ses actions* ». Il est en outre prévu que le contenu des informations figurant dans le rapport est précisé par décret.

L'**article 6 du décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au comité consultatif des jeux** (titre initial) est intervenu pour préciser ce contenu. Le décret n° 2015-1469 du 13 novembre 2015 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif a entraîné la suppression du comité consultatif des jeux. Aussi le **décret n° 2016-1488 du 3 novembre 2016 relatif à l'observatoire des jeux, à la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et à la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs** en tire-t-il les conséquences en prévoyant un observatoire des jeux et deux commissions consultatives : la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs.

S'agissant du contenu du rapport prévu à l'article 28 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, les dispositions initiales figurant à l'article 6 du décret du 9 mars 2011 sont entièrement reprises.

2. Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

Concernant la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, **3 mesures** restaient à prendre sur les 44 prévues initialement.

Depuis l'issue du précédent contrôle, 2 mesures ont été prises à travers le **décret n° 2016-512 du 26 avril 2016** relatif au contrôle des opérations d'épargne-logement par la société de gestion mentionnée à l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation. Ce décret avait déjà été commenté dans le rapport annuel précédent, en raison de sa publication peu de temps avant la rédaction du rapport.

Une **seule mesure** reste à prendre à ce jour, mais celle-ci étant destinée à n'être prise qu'en cas d'urgence, la loi de finances pour 2014 peut donc être considérée comme **intégralement appliquée**.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
25	Instauration de l'autoliquidation de la TVA dans le secteur du bâtiment et création d'un mécanisme de réaction rapide en cas de risque de fraude.	Arrêté	Lorsqu'il est constaté une urgence impérieuse tenant à un risque de fraude à la taxe sur la valeur ajoutée présentant un caractère soudain, massif et susceptible d'entraîner pour le Trésor des pertes financières considérables et irréparables, un arrêté du ministre chargé du budget prévoit que la taxe est acquittée par l'assujetti destinataire des biens ou preneur des services.	Cet article n'a vocation à s'appliquer que dans des cas d'urgence impérieuse de fraude à la TVA. Aucun secteur économique n'ayant été touché par un phénomène de cette ampleur, il n'a pas été nécessaire de prendre d'arrêté.

3. Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Une mesure restait attendue. Elle concernait le IV de l'article 6 qui proposait la création d'une conférence des finances publiques. Celle-ci devait associer « les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale » et se réunir « en cas de

constatation d'un écart important [...] et au moins une fois an ». Aussi cette conférence était-elle pleinement conçue comme un rouage du mécanisme de correction automatique prévu par **l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques**, déclenché par le Haut Conseil des finances publiques lorsqu'un écart important est constaté entre l'exécution de solde structurel une année donnée et la trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques applicable.

La composition et les modalités de fonctionnement de la conférence des finances publiques devaient être déterminées par décret. Or, a été **pris un décret n° 2016-1843 du 23 décembre 2016 abrogeant le IV de l'article 6 de la loi n° 2014-1653**. En effet, cette conférence n'a jamais été réunie et sa création n'apparaît plus justifiée aujourd'hui, les instances de dialogue existantes étant suffisantes pour assurer la coordination entre les différents secteurs de l'administration publique. Le Conseil constitutionnel ayant jugé que les dispositions correspondantes de la loi du 29 décembre 2014 avaient un caractère réglementaire, le décret précité procède à leur abrogation. Si la réunion d'une telle conférence apparaissait nécessaire à l'avenir, elle pourrait être instituée par décret.

4. Loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer

Une mesure restait en attendant. Elle concernait **l'article 6** de la loi qui a procédé à une nouvelle rédaction globale de l'article 5 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer pour prévoir, d'une part, les règles d'assujettissement à l'octroi de mer d'un certain nombre de biens en cas de livraison ou d'importation en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane, et d'autre part, la création d'une commission de concertation sur la mise en œuvre de l'octroi de mer et d'évaluation de l'ensemble des échanges de biens sur les marchés de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique. Alors qu'un décret est censé venir fixer les conditions d'application de cet article, celui-ci est finalement déjà couvert par le décret n° 2015-1077 du 26 août 2015.

5. Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances (loi « Macron »)

La commission des finances est chargée de suivre l'application de **13 mesures** prévues par la loi « Macron ». Quatre restaient à prendre à l'issue du précédent contrôle. Deux ordonnances et deux décrets ont été pris au cours de la période de contrôle, portant ainsi à **100 %** le taux d'application des articles suivis par la commission des finances.

Parmi les articles appliqués, **l'article 167** (*Prêts interentreprises*) avait déjà fait l'objet d'un commentaire succinct dans le rapport annuel précédent. Rappelons que cet article a modifié l'article L. 511-6 et renvoie à deux mesures d'application relatives aux conditions et limites dans lesquelles les sociétés peuvent octroyer des prêts, ainsi qu'aux modalités de l'attestation du commissaire aux comptes pour la communication dans le rapport de gestion du montant des prêts consentis.

Le **décret n° 2016-501 du 22 avril 2016 relatif aux prêts entre entreprises** a ainsi introduit trois articles dans la partie réglementaire du code monétaire et financier :

- l'article R. 511-2-1-1 précise les conditions dans lesquelles les deux entreprises doivent être « économiquement liées » pour permettre l'octroi d'un prêt ;

- l'article R. 511-2-1-2 encadre la possibilité d'octroi d'un prêt par une entreprise de quatre conditions cumulatives prudentielles relatives à sa situation financière ;

- l'article R. 511-2-1-3 prévoit que le commissaire aux comptes est avisé annuellement des contrats de prêts en cours consentis et que, dans une déclaration jointe au rapport de gestion, il atteste du montant initial et du capital restant dû de ces prêts.

Dans ces conditions, la possibilité d'un prêt interentreprises introduite par l'article 167 de la loi du 6 août 2015 est pleinement applicable depuis le 25 avril 2016.

Les **articles 167** (*Régime des bons de caisse*) et **168** (*Amélioration du suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers*) autorisaient le Gouvernement à prendre une ordonnance dans des délais respectifs de neuf et douze mois. Les **ordonnances n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse et n°2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France** ont été prises en application de ces deux articles, quelques jours avant l'expiration des délais fixés. Toutefois ces **ordonnances n° 2016-520 du 28 avril 2016 et n° 2016-1022 du 27 juillet 2016** sont en attente de ratification – deux projets de loi ont été déposés en ce sens les 28 juillet et 26 décembre 2016 à l'Assemblée nationale.

Parmi les autres mesures figure le **décret n° 2017-443 du 30 mars 2017**, appliquant **l'article 193** (*Règle d'or ferroviaire*). Cet article a modifié l'article L. 2111-10-1 du code des transports pour prévoir une « règle d'or » selon laquelle « les investissements de développement du réseau ferré national sont évalués au regard du ratio défini comme le rapport entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau ».

Il a également prévu que « *le mode de calcul des éléments du ratio et son niveau plafond, qui ne peut excéder 18, sont définis par décret* ».

Le Gouvernement a enfin publié le **décret n° 2017-443 du 30 mars 2017 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau**, permettant ainsi à la « règle d'or » d'entrer en vigueur.

Ce décret établit une distinction entre les investissements de développement du réseau ferré national, qui sont concernés par la « règle d'or » et les investissements de maintenance, qui en sont exonérés. Il définit précisément la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau prises en compte pour établir le ratio de la « règle d'or ». Enfin, il précise selon quelles modalités ce ratio est calculé et constaté lors de l'arrêté des comptes annuels de SNCF Réseau et sur la base de ceux-ci.

Pour autant, le Gouvernement n'a pas tenu compte de toutes les recommandations formulées par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) dans son avis du 7 décembre 2016 relatif au projet de décret d'application de l'article 193 qui lui avait été soumis.

Pour mémoire, le régulateur avait notamment suggéré de préciser que la « règle d'or » s'appliquerait au financement des investissements de développement quelle que soit la forme de la participation de SNCF Réseau, de réexaminer au regard de cette règle les projets déjà validés qui verraient la part contributive de SNCF Réseau être modifiée, et de prévoir de revoir le niveau maximum du ratio dette sur marge opérationnelle aujourd'hui fixé à 18 en cas de reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État, afin de maintenir l'effort de maîtrise de l'endettement de l'opérateur.

B. SIX LOIS QUI ONT ENREGISTRÉ DE NOUVEAUX TEXTES D'APPLICATION DANS L'ANNÉE

Six lois ont fait l'objet de mesures d'application ou ont connu une abrogation de certaines de leurs dispositions dans l'année, sans pour autant les rendre intégralement applicables :

1. Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires

Sur les **79 mesures initialement attendues** pour la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, **7 restaient en attente** à l'issue du précédent contrôle.

Un arrêté a été pris concernant deux mesures attendues, cinq restent à prendre. Son taux d'application s'élève désormais à **93 %**.

L'**article 75** (*Information sur les contrats d'assurance-vie en déshérence*) prévoyait deux mesures réglementaires afin de préciser les critères des contrats d'assurance-vie en déshérence figurant au bilan annuel publié par

les sociétés d'assurances et par les mutuelles. Les articles 1 et 2 de **l'arrêté du 24 juin 2016 portant application des articles L. 132-9-3-1 et L. 132-9-4 du code des assurances et des articles L. 223-10-2-1 et L. 223-10-3 du code de la mutualité** appliquent ces dispositions respectivement pour les sociétés d'assurance et les mutuelles.

À ce jour, un article demeure inappliqué et appelle toujours trois mesures règlementaires, et un article est partiellement applicable :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
63	Référentiel de place.	Arrêté	Agrément de l'organisme doté de la personnalité morale chargé de la gestion d'un référentiel de place unique.	Cet article fixait au 31 décembre 2015 l'entrée en vigueur des obligations de transmission à l'organisme agréé chargé de la gestion du référentiel de place.
		Arrêté	Liste des informations rendues publiques qui sont opposables aux tiers et, parmi elles, de celles dont la mise à disposition ou la diffusion au profit des investisseurs, des tiers ou de l'Autorité des marchés financiers sur le référentiel de place unique a un caractère libérateur pour l'organisme de placement collectif en valeurs mobilières ou la société de gestion qui le gère.	À ce jour, les professionnels concernés n'ont constitué aucun organisme en ce sens. Le projet de référentiel de place pourrait être repris sous une autre forme. Aucune information sur la date de publication des arrêtés n'est disponible à ce stade.
		Arrêté	Frais d'inscription annuels.	

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
85	Transfert aux mécanismes successeurs du fonds de développement pour l'Irak des avoirs détenus par l'ancien régime irakien sur le territoire français.	Arrêté	Publication de la liste des fonds et ressources économiques détenus par les personnes physiques ou morales figurant sur la liste fixée par les annexes III et IV du règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil du 7 juillet 2003.	<p>Pour rappel, les projets d'arrêtés ont été rédigés mais n'ont pas été publiés en raison de l'arrêt de chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 26 novembre 2013 (Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse, req. n° 5809/08) condamnant la Suisse pour avoir appliqué les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui imposent aux États membres de geler les avoirs financiers sortis d'Irak par les hauts responsables de l'ancien régime irakien et de les transférer à un fonds mis en place par le gouvernement irakien. La Cour considère en effet que l'Organisation des Nations-Unies n'offre pas pour les individus de garanties équivalentes à celles découlant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En mettant en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité, la Suisse a ainsi violé le droit à un procès équitable résultant de l'article 6§1 de la Convention. L'affaire a été portée par la Suisse devant la Grande chambre de la CEDH. La Cour a tenu une audience dans cette affaire le 10 décembre 2014 et la décision n'a pas été rendue.</p> <p>Les arrêtés restent donc en attente, mais l'arrêté du 27 avril 2016 applique le nouveau dispositif prévu par le décret en Conseil d'État n° 2015-1134 du 11 septembre 2015 et donne un délai de deux mois à compter de sa publication pour adresser les déclarations des fonds et ressources économiques faisant l'objet d'une mesure de gel d'avoirs.</p>
		Arrêté	Publication de la liste des fonds et ressources économiques transférés en tenant compte des droits acquis sur ces fonds et ressources économiques ou des procédures de reconnaissance de titre en cours au moment de la publicité prévue, tels qu'ils ont été notifiés.	

2. Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013

Sur les 51 mesures prévues initialement, 9 mesures restaient à prendre. 6 ont ainsi été publiées depuis l'issue du précédent contrôle, portant ainsi le **taux d'application** de cette loi à **94 %**.

L'article 18 (*Aménagement des avantages « Madelin » et « ISF-PME » pour améliorer l'efficacité du fonds FCPI/FIP*) renvoyait à six reprises à un décret le soin de définir les conditions de refus d'agrément de la constitution d'un fonds commun de placement dans l'innovation par l'AMF.

Attendu à l'été 2016, ce décret a finalement été publié le 17 novembre 2016. Le décret n° 2016-1532 du 15 novembre 2016 applique fidèlement l'article 18 de cette loi de finances rectificative et comprend bien les six mesures attendues.

Les **3 mesures** restant à prendre sont les suivantes :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
29	Aménagement de certains dispositifs « zonés » d'aides aux entreprises.	Arrêté	Définition d'une zone de recherche et de développement au sein d'un pôle de compétitivité.	À ce jour, aucun arrêté du ministre chargé de l'industrie n'est venu définir les zones de recherche et de développement regroupant l'essentiel des moyens de recherche et de développement des pôles de compétitivité.
30	Mesures de modernisation des impositions dont les recettes sont affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée.	Décret	Fixation de la date d'entrée en vigueur de la taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public aux personnes établies hors de France, qui vendent ou louent des vidéogrammes à toute personne qui elle-même n'a pas pour activité la vente ou la location de vidéogrammes.	La modification de cette taxe, une des sources de financement du régime d'aide à l'industrie cinématographique et audiovisuelle, nécessitait une notification à la Commission européenne. L'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition a donc été renvoyée à une date fixée par décret, qui ne pouvait être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de regarder le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
				<p>La notification à la Commission européenne est intervenue le 3 octobre 2014. Le délai de plus de neuf mois entre l'adoption de la mesure et la notification s'explique en raison du blocage par la Commission européenne, au premier trimestre 2014, de l'examen de toute autre notification tant que les procédures en cours à l'époque n'étaient pas terminées. Ces procédures concernaient, d'une part, le régime-cadre relatif aux fonds des collectivités territoriales (notifié le 12 juin 2012) et, d'autre part, le soutien à la diffusion en ligne des œuvres (notifié le 30 octobre 2011). Pour information, ces deux dossiers ont finalement été résolus par le retrait des deux notifications et le placement sous l'empire du régime général d'exemption par catégorie n° 651/2014 des dispositifs d'aides début 2015.</p> <p>De leur côté, les autorités allemandes avaient notifié, le 4 mars 2014, une mesure présentant de fortes similarités avec le dispositif français. La notification allemande porte sur la modification de la « <i>Siebtes Gesetz zur Änderung des Filmfördergesetzes</i> » (le soutien du cinéma allemand dans sa 7^e version). Le nouveau dispositif prévoit d'assujettir au paiement d'une taxe les fournisseurs de vidéo à la demande qui n'ont pas d'établissement ou d'agence en Allemagne mais qui proposent du contenu en langue allemande, <i>via</i> internet, à des consommateurs en Allemagne.</p>

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
				<p>En contrepartie, ces mêmes fournisseurs pourront bénéficier des aides pour la distribution de ces mêmes contenus en Allemagne. d'examen le 17 octobre 2014. Le dossier est en cours d'analyse par les services de la Commission européenne, en raison de la révision parallèle de la directive sur les médias audiovisuels (qui pourrait trancher définitivement la question de la faculté, pour un État, de demander une contribution financière à un opérateur établi dans un État tiers mais ciblant son marché domestique).</p> <p>Une demande de suspension de l'examen de la notification a donc été adressée le 4 mai 2015 par les autorités françaises à la Commission européenne dans l'attente de la réponse sur la taxe allemande.</p> <p>La validation du dispositif allemand est finalement intervenue en septembre 2016, après deux ans et demi d'examen.</p> <p>L'analyse du dossier français a donc repris à l'automne 2016. Plusieurs questions techniques complémentaires ont été posées par les services de la Commission européenne (en septembre 2016, janvier 2017, avril 2017 et mai 2017).</p> <p>L'examen de la taxe sur les locations de vidéogrammes est désormais couplé à celui de l'ensemble des aides que le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) accorde au secteur, dont l'autorisation expire fin 2017 et qui doivent être notifiées de nouveau à la Commission européenne, comme c'est le cas tous les cinq ans.</p>

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
61	Modification de la redevance pour les contrôles liés à la circulation intracommunautaire et à l'exportation dans le domaine phytosanitaire.	Arrêté	Modalités de calcul de la redevance	L'article 61 a modifié le régime des redevances perçues à l'occasion des contrôles portant sur les végétaux prévus à l'article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime instauré par le III de l'article 58 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Pas plus l'arrêté du ministre de l'agriculture fixant les tarifs des redevances alors prévu que celui désormais conjoint du ministre de l'agriculture et de celui en charge du budget n'ont été pris, des négociations avec certaines professions étant en cours.

3. Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence

La loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, prévoit 16 mesures d'application.

14 ont déjà été prises, 2 restent en attente. Le taux d'application de la loi est de 88 %.

L'arrêté du 24 juin 2016 portant application des articles L. 132-9-3-1 et L. 132-9-4 du code des assurances et des articles L. 223-10-2-1 et L. 223-10-3 du code de la mutualité, applique les dispositifs prévus par les articles 3 et 4, en fixant les informations attendus dans les rapports que les entreprises d'assurance, les institutions de prévoyance (article 3) et les mutuelles et les unions (article 4) doivent établir chaque année, et adresser, à leur demande, à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et au ministre chargé de l'économie, afin de préciser le nombre et l'encours des contrats d'assurance sur la vie et des bons et contrats de capitalisation.

Deux arrêtés restent cependant à prendre pour que cette loi puisse être totalement appliquée.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
1 ^{er}	Gestion des comptes inactifs.	Arrêté	L'article 1 ^{er} introduit l'article L. 312-20 du code monétaire et financier, dont le VI précise les dispositions applicables à un coffre-fort mis à disposition par un établissement de crédit considéré comme inactif. Dans ce cadre, il est prévu une règle de <i>minimis</i> en vertu de laquelle « <i>l'établissement de crédit est autorisé, pour les objets d'une valeur estimée par une personne habilitée pour organiser et réaliser les ventes judiciaires de meubles aux enchères publiques, (...), soit à les détruire, soit à les conserver pour le compte du titulaire ou de ses ayants droit</i> ». Un arrêté du ministre chargé de l'économie doit préciser le seuil au-dessous duquel ces dispositions trouvent à s'appliquer.	Cet arrêté n'est toujours pas intervenu. Toutefois, selon les informations communiquées, un projet d'arrêté a été soumis au comité consultatif de la législation et de la réglementation financières puis au comité national d'évaluation des normes, recueillant à chaque fois un avis favorable. Ce faisant, il pourrait prochainement être soumis à la signature du ministre chargé de l'économie.
13	Dispositions applicables à la Caisse des dépôts et consignations.	Arrêté	Fixation du seuil, pour la valeur d'objets, en dessous duquel l'établissement de crédit est autorisé à détruire ou conserver l'objet pour le compte du titulaire ou d'un service public, en cas d'intérêt culturel.	Arrêté en attente de publication.

4. Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015

Sur les 30 mesures prévues initialement, 5 mesures restaient à prendre. 2 ont ainsi été publiées et une mesure est devenue sans objet depuis l'issue du précédent contrôle, portant ainsi le **taux d'application** de cette loi à **99 %**.

L'article 39 vise à proroger, tout en l'aménageant, le dispositif de cession à l'euro symbolique des immeubles reconnus inutiles par le ministère de la défense dans le cadre de ses opérations de restructuration.

Les **cessions réalisées** au titre de cet article doivent être **autorisées par décret** pris sur le rapport du ministre de la défense et du ministre chargé

du domaine, qui **indique également la valeur des immeubles domaniaux cédés**, estimée par l'administration chargée des domaines.

Tel est l'objet des décrets n° 2017-3 (cession à l'euro symbolique d'une fraction d'un ensemble immobilier domanial dénommé « Caserne Broche » sise à Arue en Polynésie française), n° 2017-4 (cession à l'euro symbolique d'un ensemble immobilier domanial dénommé « Fort de Taravao » sis à Taiarapu-Est en Polynésie française) n° 2017-5 (cession à l'euro symbolique d'un ensemble immobilier domanial dénommé « Station ionosphérique » sis à Taiarapu-Est en Polynésie française), n° 2017-6 (cession à l'euro symbolique d'un ensemble immobilier domanial dénommé « Centre d'instruction nautique » sis à Taiarapu-Est en Polynésie française), 2017-7 (cession à l'euro symbolique d'un ensemble immobilier domanial dénommé « Résidence Grand » sis à Pirae en Polynésie française) et n° 2017-8 (cession à l'euro symbolique d'un ensemble immobilier domanial dénommé « Résidence Mariani » sis à Taiarapu-Est en Polynésie française) du 3 janvier 2017.

L'**article 34** a modifié l'article 1604 du code général des impôts fixant le régime de la taxe pour frais de chambre d'agriculture – correspondant à une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

En particulier, a été créé un **Fonds national de solidarité et de péréquation**, constitué au sein du budget de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) devant être alimenté par une part du produit de la taxe dont la quotité doit être fixée par décret dans la limite de 5 % de son produit. En outre, l'article prévoit que les conditions de gestion de ce fonds sont définies par décret. L'an dernier, le premier des deux décrets mentionnés par l'article restait à adopter, la question du taux du prélèvement affecté au fonds étant encore ouverte.

Le **décret n° 2017-526 du 11 avril 2017** a comblé cette lacune. Toutefois, étant postérieur au 31 mars 2017, il n'est pas comptabilisé dans les statistiques du présent rapport. Le taux du prélèvement dû par chaque établissement du réseau au titre du financement du Fonds national de solidarité et de péréquation a été fixé à 1 %, soit sensiblement plus bas que le plafond fixé par la loi de finances.

Par ailleurs, une mesure est devenue sans objet. En effet, l'**article 45** prévoyait qu'une fraction égale à 0,14 % du montant de la taxe sur la valeur ajoutée nette est versée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, qui est chargée de le répartir chaque année entre les régimes et les branches de la sécurité sociale conformément à un arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. Toutefois, l'article 45 a modifié le III de l'article 53 de la loi de finances initiales pour 2013, et a prévu un arrêté pour son application. Or, le III de l'article 53 de la LFI pour 2013 a été abrogé par l'article 53 de la LFI pour 2016.

Deux mesures¹ restent en attente, dont :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
39 (V)	Prorogation du dispositif de cession à l'euro symbolique des immeubles reconnus inutiles dans le cadre des opérations de restructuration de la défense en Nouvelle-Calédonie.	Décret en conseil d'État	La liste des communes de Nouvelle-Calédonie sur le territoire desquelles les immeubles mentionnés au premier alinéa sont implantés est fixée par décret en Conseil d'État.	Le ministère de la défense n'ayant pas, à ce stade, identifié d'immeuble en Nouvelle-Calédonie qui serait devenu inutile dans le cadre des restructurations actuelles, aucun décret n'a été pris sur le fondement du V de l'article 39 précité.

5. Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014

7 mesures restaient en attente sur les 24 mesures prévues initialement, trois ont été prises.

Par ailleurs, une mesure se trouvait déjà appliquée par un décret préexistant à cette loi de finances rectificative. Il s'agit du **décret n° 2014-661 du 23 juin 2014 fixant la liste des aéroports constituant un système aéroportuaire**, qui applique donc l'article 92 de cette loi. Cet article prévoyait en effet de déterminer par décret les aéroports faisant partie d'un même système aéroportuaire. Le décret n° 2014-661 précise ainsi que les aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget constituent un système aéroportuaire, pour l'application des dispositions du code général des impôts relatives à la taxe de l'aviation civile.

L'article 39 de cette loi introduit l'article L. 2333-55-3 dans le code général des collectivités territoriales, ouvrant le bénéfice d'un crédit d'impôt au titre des manifestations artistiques de qualités que les casinos régis par les articles L. 321-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, titulaires d'une licence d'entrepreneur de spectacles, ont directement organisé ou contractuellement fait organiser en leur nom.

Il était prévu qu'un décret en Conseil d'État en précise les conditions d'application, s'agissant notamment des obligations déclaratives.

Le **décret n° 2016-838 du 24 juin 2016** pris pour l'application de l'article L. 2333-55-3 du code général des collectivités territoriales relatif aux

¹ L'autre mesure est formellement en attente, mais elle a été prise le 11 avril 2017 (cf. infra), après la période de référence pour les statistiques.

manifestations artistiques de qualité organisées par les casinos, ouvrant droit à un crédit d'impôt est intervenu pour déterminer un barème de points ainsi que les seuils à atteindre afin d'apprécier l'éligibilité des manifestations artistiques de qualité organisées par les casinos audit crédit d'impôt. Articulé autour de quatre objectifs distincts, le barème prévu permet l'application de l'article 39.

4 mesures restent donc en attente :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
2	Compensation par l'État à la sécurité sociale de la déduction de cotisations sociales sur les heures supplémentaires dans les très petites entreprises.	Arrêté	Répartition du produit des sommes affectées à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale entre régimes et branches de sécurité sociale.	L'arrêté n'a pas été publié et le ministère des affaires sociales n'a pas répondu aux sollicitations de la commission des finances du Sénat.
84	Redevance sur les importations de denrées alimentaires d'origine non animale dans le cadre des mesures d'urgence prises au niveau communautaire.	Arrêté	Montant de la redevance.	Mise à la charge de l'importateur, cette redevance est recouvrée par le service des douanes et elle est destinée à couvrir les frais occasionnés par les analyses des denrées importées de pays extérieurs à l'Union européenne selon un tarif variable en fonction des risques, de la fréquence des contrôles et de la nature des analyses. Son tarif est encadré par un plancher (21 euros) et un plafond (2 950 euros). Les critères de modulation du tarif de cette redevance sont d'application difficile et, en toute hypothèse, n'ont pas été déterminés en pratique à ce jour du fait de certains obstacles rencontrés par les laboratoires pour identifier les tarifs adéquats aux produits susceptibles d'être soumis à contrôle. En conséquence, l'arrêté prévu à cet effet n'a pas encore pu dépasser le stade de l'élaboration.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
103	Taxe pour la certification sanitaire ou phytosanitaire.	Arrêté	Montant de la participation financière en contrepartie de l'utilisation de la plate-forme dématérialisée pour une demande effectuée prévue au deuxième alinéa de l'article L.236-2 du code rural et de la pêche maritime	Ces arrêtés sont en cours d'instruction, la base de données nécessaire à l'application des procédures dématérialisées n'étant pas totalement achevée.
		Arrêté	Montant de la participation financière en contrepartie de l'utilisation de la plate-forme dématérialisée pour une demande effectuée prévue au deuxième alinéa de l'article L.251-15 du code rural et de la pêche maritime	

6. Loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

Conformément à l'article 38 de la Constitution, cette loi autorise le Gouvernement à prendre des mesures de nature législative par **voie d'ordonnance**. Les articles 1^{er}, 2, 4, 6, 11, 14, 15, 17, 27, 28, 29 et 30 portent de **telles habilitations**. Depuis le dernier contrôle, **une seule ordonnance restait à prendre ; celle-ci a été publiée**.

Les habilitations données ainsi que les suites apportées par le Gouvernement sont recensées et commentées au IV « Législation par ordonnances ».

Trois mesures - hors ordonnance - restaient à prendre, depuis le précédent contrôle : deux sous la forme de décrets en Conseil d'État ainsi qu'un arrêté :

L'**article 20** prévoit d'une part, la prise d'un décret en Conseil d'État définissant les modalités selon lesquelles la commission de surveillance élabore un modèle prudentiel pour la Caisse des dépôts et consignations et d'autre part, celle d'un décret aménageant certaines dispositions législatives relatives aux prestataires de services bancaires à la Caisse des dépôts et consignations.

Le **décret n° 2016-1983** du 30 décembre 2016 relatif au contrôle externe de la Caisse des dépôts et consignations modifie et complète le décret n° 2009-268 du 9 mars 2009, qui couvrait déjà en partie les dispositions

de l'article 20. Il prend en compte, dans le cadre prudentiel propre à la Caisse des dépôts et consignations, la mise en place du nouveau corpus de règles en matière prudentielle pour les établissements de crédit suite à l'adoption au niveau européen du « paquet » CRR-CRD IV.

Une mesure reste donc à prendre :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
9	Transposition de la directive dite « Transparence ».	Arrêté	Conditions d'accès du public au stockage centralisé de l'information réglementée sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.	Arrêté en attente de publication.

C. QUATRE LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE D'APPLICATION

1. Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

À l'issue du dernier contrôle, et **plus de cinq ans après sa promulgation, une mesure est toujours attendue** sur les 77 prévues initialement dans la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Le taux d'application de cette loi est de 99 %.

La mesure restant en attente est la suivante :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
126	Modification du régime de déduction des redevances de concession de brevets.	Décret	Fixation des conditions d'établissement de la documentation présentant l'économie générale de l'exploitation de la licence.	Un projet de décret a été transmis au Premier ministre à l'été 2013 mais n'a connu aucune suite depuis, sans explication. Ce blocage empêche l'application effective du dispositif.

2. Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010

Trois étaient attendues lors du dernier contrôle. Depuis, une mesure a été considérée comme sans objet au vu de son ancienneté. Il s'agissait d'un arrêté prévu à l'article 85 qui devait fixer la liste des services mis à disposition de collectivité départementale de Mayotte afin de lui permettre d'exercer les compétences de formation professionnelle.

Deux mesures restent donc en attente :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
34	Révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels.	Décret en Conseil d'État	Conditions de publication et de notification des décisions de la commission.	Devront être publiés au moment de la pleine entrée en vigueur de la loi (2017-18).
		Décret en Conseil d'État	Conditions de publication et de notification des tarifs.	

3. Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012

Sur les 44 mesures prévues par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, 4 restent encore à prendre, plus de cinq ans après la promulgation de cette loi dont le taux d'application s'élève à 91 %.

L'article 58 (*Perception de redevances sanitaires liées à la certification des animaux et des végétaux*) a modifié le régime des redevances perçues auprès des assujettis à l'obtention de certificats sanitaires pour exporter des produits d'origine animale (article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime) ou alimentaire d'origine non animale (article L. 251-17-1 du même code).

Pour les produits animaux, un **arrêté conjoint** des ministres de l'agriculture et du budget en fixe les tarifs sous des conditions qui, depuis, ont été modifiées par l'article 102 de la loi de finances rectificative pour 2014 précitée (la formule de calcul a été modifiée). Pour les produits végétaux, un arrêté du seul ministre chargé de l'agriculture devait en déterminer la grille tarifaire, un décret devant préciser les conditions de l'acquittement de la redevance. Ce dernier dispositif, celui concernant les végétaux, a été aménagé par l'article 61 de la loi n° 2013-1279 de finances rectificative pour 2013 qui a en particulier modifié la désignation des autorités compétentes pour prendre les arrêtés de fixation des tarifs en adjoignant le ministre chargé du budget. En toute hypothèse, annoncés pour 2015, **les textes réglementaires prévus par cet article - un décret et deux arrêtés - sont en cours d'instruction.**

L'**article 134** (*Licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer*) prévoyait que nombre de licences accordées par département serait déterminé en application de règles générales d'implantation fixées par **décret**. Cependant, cette obligation, initialement prévue au 1^{er} août 2011 par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, a été reportée au 1^{er} janvier 2018 par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. En l'absence de nouvelle disposition législative reportant l'entrée en vigueur de la mesure, le décret devra impérativement être pris avant cette date pour permettre aux services départementaux de délivrer ces licences dans les délais.

4. Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011

33 mesures étaient initialement attendues dans la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Le **taux d'application** de cette loi est de **94 %**.

2 mesures doivent encore être prises pour mettre en application la loi :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
52	Création d'une redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer.	Décret	Fixation du taux qui permet le calcul de la redevance.	Il est difficile de déterminer la date prévisionnelle d'entrée en vigueur de cette redevance tant qu'aucune exploitation de gisement d'hydrocarbures en mer n'a eu lieu. Les premières exploitations ne sont pas prévues avant 2020.
		Décret	Modalités d'application de l'article, notamment les garanties assurées au titulaire du titre d'exploitation en ce qui concerne la détermination de la base de calcul de la redevance.	

III. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE

1. Origine des mesures issues de lois antérieures au 1^{er} octobre 2015

Au cours de l'année écoulée **26** mesures anciennes ont été publiées ou sont devenues sans objet, portant le stock des mesures issues des lois anciennes toujours en attente à **26**.

Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures au 1^{er} octobre 2015)

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	
Jeux en ligne (2010-476)	1	0	1	0	1	0	1	0	0
LF 2011 (2010-1657)	1	1	0	0	0	0	0	0	1
LFR 2010 (2010-1658)	3	2	1	0	1	0	1	0	2
LF 2012 (2011-1977)	4	3	0	1	0	0	0	0	4
LFR 2011 (2011-1978)	2	2	0	0	0	0	0	0	2
Séparation et régulation bancaire (2013-672)	7	6	0	1	2	0	0	2	5
LF 2014 (2013-1278)	3	3	0	0	3	3	0	0	0
LFR 2013 (2013-1279)	9	3	6	0	6	0	6	0	3
Comptes bancaires inactifs et contrats d'assurance vie en déshérence (2014-617)	4	4	0	0	2	2	0	0	2
LFPF 14-19 (2014-1653)	1	1	0	0	1	1	0	0	0
LF 2015 (2014-1654)	5	5	0	0	3	3	0	0	2
LFR 2015 (2014-1655)	7	7	0	0	3	3	0	0	4
DADUE (2014-1662)	4	0	1	3	3	0	1	2	1
Octroi de mer (2015-762)	1	1	0	0	1	1	0	0	0
TOTAL	52	38	9	5	26	13	9	4	26

2. Origine des mesures issues de lois de la période de référence

En ce qui concerne les lois de la session 2015-2016, 86 mesures sur 114 attendues ont été prises ou sont devenues sans objet.

L'analyse par origine des mesures attendues (selon que la mesure concernée est issue du texte initial, d'un amendement du Gouvernement ou d'une initiative parlementaire) révèle, pour cette année, que près de **63 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale** contre 74 % l'an dernier.

Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (période du suivi des lois : 1^{er} octobre 2015 - 30 septembre 2016)

Texte	Attendues				Prises ou devenues sans objet				Encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
LF 2016 (2015-1785)	73	37	34	2	57	29	26	2	16
LFR 2015 (2015-1786)	40	35	3	2	29	25	3	1	11
Abus de marché (2016-819)	1	0	1	0	1	0	1	0	0
TOTAL	114	72	38	4	87	53	30	3	27

IV. LÉGISLATION PAR ORDONNANCES

A. TROIS ORDONNANCES PUBLIÉES AU COURS DE CETTE SESSION

Aucune demande d'autorisation à légiférer par ordonnance n'a été examinée par la commission des finances au cours de la session 2015-2016. Cependant, au cours de la session 2014-2015, le Parlement avait, conformément à l'article 38 de la Constitution, accordé au Gouvernement des habilitations à prendre des mesures de nature législative par voie d'ordonnance.

De telles **habilitations ont été délivrées dans deux lois** étudiées par la commission des finances :

- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances ;

- la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Trois ordonnances ont été publiées entre le 1^{er} septembre 2016 et le 31 mars 2017 :

1. Une ordonnance résultant de la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
28	<p>Marchés d'instruments financiers</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2016-827 du 23/06/2016 publiée au JO du 24/06/2016 relative aux marchés d'instruments financiers.</p> <p>Le délai d'habilitation était fixé au 3 juillet 2016.</p>	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-827 du 23 juin 2016 relative aux marchés d'instruments financiers, déposé le 18 novembre 2016 à l'Assemblée nationale.</p>

2. Deux ordonnances résultant de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
167	<p style="text-align: center;">Régime des bons de caisse</p> <p>Cet article autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance dans un délai de 9 mois à compter de la promulgation de cette loi les mesures nécessaires au renforcement de la protection des souscripteurs, préciser les obligations des émetteurs de bons de caisse et adapter les dispositions relatives au financement participatif.</p>	Ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-312 du 17 mars 2016 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs et l'ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse déposé le 28 juillet à l'Assemblée nationale.
168	<p style="text-align: center;">Amélioration du suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers</p> <p>Cet article autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance dans un délai de 12 mois à compter de la promulgation de cette loi les mesures nécessaires à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers.</p>	Ordonnance n° 2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France déposé le 26 décembre 2016 à l'Assemblée nationale.

Aucun de ces projets de loi n'a pour le moment été examiné par le Parlement, et aucune disposition de ratification d'une de ces ordonnances n'a été adoptée dans un autre texte.

B. TROIS ORDONNANCES RATIFIÉES

Trois ordonnances suivies par la commission des finances ont été ratifiées au cours de la période de contrôle, portant sur 6 mesures prévue par la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Une seule de ces trois ordonnances a été ratifiée par une loi de ratification, les deux autres ont été ratifiées par la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, dite « loi Sapin 2 ».

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
1 ^{er}	<p style="text-align: center;">Redressement et résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures permettant de rendre ces dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui interviennent dans les domaines de compétences dévolus à l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	Ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière	<p>Ratifiée. (Article 150 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016)</p> <p>Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière, n° 3393, avait été déposé le 13 janvier 2016 à l'Assemblée nationale mais n'a donné lieu à aucun examen.</p>
2	<p style="text-align: center;">Systèmes de garantie des dépôts</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	Ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière.	<p>Ratifiée. (Article 150 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016)</p> <p>Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière, n° 3393, avait été déposé le 13 janvier 2016 à l'Assemblée nationale mais n'a donné lieu à aucun examen.</p>
3	Cet article concerne l'adaptation des dispositions du code monétaire et financier à celles du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique .	Ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière.	<p>Ratifiée. (Article 150 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016)</p> <p>Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière, n° 3393, avait été déposé le 13 janvier 2016 à l'Assemblée nationale mais n'a donné lieu à aucun examen.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
14	<p>Contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation.</p>	<p>Ratifiée. (Loi n° 2017-203 du 21 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services).</p> <p>Le projet de loi de ratification, déposé à l'Assemblée nationale le 8 juin 2016, a été renvoyé à la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. Il en a été de même au Sénat. La commission des finances ne s'est donc pas saisie de ce texte.</p>
30	<p>Contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016 relative au commissariat aux comptes.</p>	<p>Ratifiée. (Article 140 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016)</p> <p>Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016 relative au commissariat aux comptes, avait été déposé au Sénat le 6 juillet 2016, mais n'a donné lieu à aucun examen.</p>

C. DOUZE ORDONNANCES EN ATTENTE DE RATIFICATION

Loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
4	<p>L'article 4 est relatif à la transposition de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice, dite Solvabilité II, modifiée par la directive 2014/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, dite Omnibus II.</p> <p>Cet article concerne également les mesures d'adaptation du cadre législatif applicable aux activités d'assurance exercées dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II).</p> <p>Ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.</p>	<p>En attente.</p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II), n° 3005, déposé le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale.</p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna, déposé le 16 mars 2016 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
6	Cet article permet de rendre applicable, avec les adaptations nécessaires, le code des assurances à Mayotte et actualise les dispositions relatives aux contrats d'assurance, aux assurances obligatoires, aux organisations et régimes particuliers d'assurance et aux intermédiaires d'assurance dans les îles Wallis et Futuna .	<p>Ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II).</p> <p>Ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.</p>	<p>En attente.</p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II), n° 3005, déposé le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale.</p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna, déposé le 16 mars 2016 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
9	<p align="center">Harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 portant transposition de la directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.</p>	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 portant transposition de la directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et l'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres, n° 3685, déposé le 20 avril 2016 à l'Assemblée nationale.</p>
11	<p>Cet article concerne la transposition de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants.</p>	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants, déposé le 2 décembre 2015 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
15	<p align="center">Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, déposé le 28 octobre 2015 au Sénat.</p>
17	<p>Cet article habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi permettant, d'une part, de rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions du code monétaire et financier relatives à l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires de ces dispositions en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	Ordonnance n° 2015-859 du 15 juillet 2015 relative aux missions, aux règles de fonctionnement et aux pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-859 du 15 juillet 2015 relative aux missions, aux règles de fonctionnement et aux pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, déposé le 9 septembre 2015 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
19	<p>Ce article habilite le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi visant à compléter les dispositions du code monétaire et financier relatives aux succursales d'établissement de crédit ayant leur siège social dans un pays tiers, c'est-à-dire hors de l'espace économique européen.</p> <p>Cet article habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	Ordonnance n° 2015-558 du 21 mai 2015 relative aux succursales établies sur le territoire français d'établissements de crédit ayant leur siège social dans un État qui n'est pas membre de l'Union européenne ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-558 du 21 mai 2015 relative aux succursales établies sur le territoire français d'établissements de crédit ayant leur siège social dans un État qui n'est pas membre de l'Union européenne ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen, n° 3043, déposé le 9 septembre à l'Assemblée nationale.
27	<p>Règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	Ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 portant transposition de la directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et l'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres, n° 3685, déposé le 20 avril 2016 à l'Assemblée nationale.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
29	<p>Fonctions de dépositaire, politiques de rémunération et sanctions</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2016-312 du 17 mars 2016 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs.</p>	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-312 du 17 mars 2016 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs. et l'ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse déposé le 28 juillet à l'Assemblée nationale.</p>

V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT

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

En vertu des dispositions de **l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit**, « *le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application* » d'une loi « *à l'issue d'un délai de six mois suivant la date* » de son entrée en vigueur. Ce rapport « *mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs* ».

À ce titre, la commission des finances a reçu les rapports relatifs à la mise en application de :

- la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 (rapport transmis le 1^{er} décembre 2016) ;

- la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 (rapport transmis le 1^{er} décembre 2016) ;

- la loi n° 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché (rapport transmis le 25 novembre 2016) ;

Si l'intégralité des rapports attendus sur les lois relevant du contrôle de la commission des finances ont été transmis - ce qui n'était pas le cas lors du précédent contrôle -, aucun de ces rapports n'a été publié dans le délai de six mois imparti au Gouvernement par la loi.

En outre, s'agissant des lois promulguées lors de la session précédente, les deux rapports manquants lors du précédent contrôle n'ont toujours pas été remis au Parlement :

- la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer ;

- la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Enfin, il est à noter le rapport attendu sur la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence été remis à la commission des finances le 15 juin 2016, soit **plus de deux ans après la promulgation** de la loi.

Les bilans d'application des lois réalisés par le Gouvernement fournissent pourtant des informations importantes et permettent de constater des divergences d'interprétation sur l'application de certaines mesures entre le Gouvernement et le Parlement, expliquant les différences observées dans les bilans statistiques d'application des lois fournis par l'exécutif d'une part, et le Parlement de l'autre.

B. MOINS DE LA MOITIÉ DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT ONT ÉTÉ PUBLIÉS

Seuls **105 des 232 rapports** attendus pour les lois promulguées depuis 2001 ont été effectivement remis au Parlement, soit moins de la moitié. Ainsi, seulement **50,5 %** des rapports prévus par des dispositions législatives en vigueur ont été effectivement remis. En ne tenant pas compte des dispositions aujourd'hui abrogées, ce taux atteint 45,3 %.

Concernant les **12 rapports prévus** par les dispositions votées durant la **session 2015-2016, cinq ont été remis** avant la date du 31 mars 2017.

Dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport depuis la session parlementaire 2001-2002

	Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	Rapports déposés	Rapports devenus sans objet en raison de l'abrogation de la disposition législative qui les prévoit	Rapports devenus sans objet (autres motifs)	Rapports en attente	Taux de mise en application
2001-2002	11	5	3	1	2	62,50%
2002-2003	9	2	5	0	2	50,00%
2003-2004	6	1	1	3	1	20,00%
2004-2005	7	1	3	1	2	25,00%
2005-2006	7	1	4	2	0	33,33%
2006-2007	16	5	2	1	8	35,71%
2007-2008	15	6	0	1	8	40,00%
2008-2009	35	14	2	4	15	42,42%
2009-2010	20	13	2	2	3	72,22%
2010-2011	20	12	1	4	3	63,16%
2011-2012	24	9	1	3	12	39,13%
2012-2013	21	14	0	1	7	66,67%
2013-2014	11	3	0	1	7	27,27%
2014-2015	18	14	0	0	4	77,78%
2015-2016	12	5	0	0	7	41,67%
Total	232	105	24	24	81	50,48%

Au 31 mars 2017, les suites données aux rapports demandés au Parlement et prévus par des lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016 sont les suivantes :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	8	Rapport sur les créances fiscales et les procédures de surendettement des particuliers, à remettre au Parlement avant le 1 ^{er} juin 2016.	<u>Rapport déposé le 19 juillet 2016</u> Le contenu de ce rapport, transmis 6 semaines après l'échéance, est conforme au contenu de l'article 8.
Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	89	Rapport à remettre, avant le 15 septembre 2016, dont l'objet est d'évaluer les ajustements du partage des ressources entre les régions et les départements rendus nécessaires par les transferts de compétences entre collectivités territoriales.	<u>Rapport déposé le 13 octobre 2016</u>
Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	109	Rapport précisant, pour chaque département, pour les logements ayant bénéficié des prêts locatifs sociaux (tranche supérieure du logement social) mentionnés au dernier alinéa du I de l'article 199 <i>undecies</i> C et au f du 1 du I de l'article 244 <i>quater</i> X du code général des impôts : - le nombre de logements mis en construction ; - le nombre de logements achevés et de logements agréés, - leur répartition par nature de prêts conventionnés.	<u>Rapport non déposé</u> Introduite par le Gouvernement lui-même en première lecture en commission à l'Assemblée nationale, cette obligation de remise d'un rapport au Parlement n'a, à ce jour, pas été respectée. Il est toutefois possible que le ministre chargé de l'outre-mer l'honore au cours du second semestre.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	128	L'article 128 de la loi de finances pour 2016 prévoit que le Gouvernement présente chaque année, au sein d'une annexe générale au projet de loi de finances, un rapport relatif aux investissements financés seuls ou de concert par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire.	Si aucun rapport spécifique n'a été produit pour le projet de loi de finances pour 2017, une section intitulée « Les investissements financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire » a été ajoutée au sein du « jaune » budgétaire relatif à l'évaluation des grands projets d'investissement public.
Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	129	<p>Rapport à remettre dans les six mois à compter de la promulgation établissant un bilan de l'utilisation du mécanisme d'achat à terme de devises utilisé depuis 2006 et un bilan du recours à la réserve de précaution pour couvrir les risques de change auxquels sont exposés les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».</p> <p>Ce rapport doit également examiner l'opportunité d'introduire un mécanisme budgétaire automatique et pérenne de couverture de ces risques de change.</p>	<p><u>Rapport déposé le 4 novembre 2016</u></p> <p>Le ministère des affaires étrangères et du développement international a donné suite à cet article en confiant une mission à l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et l'inspection générale des finances (IGF), relative à la couverture du risque de change du MAEDI.</p> <p>Le rapport demandé a été remis au Parlement le 4 novembre 2016 - soit avec 5 mois de retard.</p> <p>Par ailleurs, l'IGAE et l'IGF ont également présenté au Gouvernement plusieurs propositions d'amélioration dans le suivi et la couverture du taux de change.</p>
Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	134	Rapport à remettre avant le 1 ^{er} octobre 2016, dressant le bilan du remplacement de l'aide différentielle aux conjoints survivants par l'aide complémentaire aux conjoints survivants et étudiant les possibilités de garantir aux veuves d'anciens combattants un revenu stable.	<u>Rapport déposé 11 octobre 2016</u>

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	135	<p>Rapport à remettre au Parlement, au plus tard le 1^{er} juillet 2016, portant sur l'évolution du financement des commissions locales d'information nucléaire définies à l'article 22 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, et sur leur regroupement national.</p> <p>Ce rapport doit examiner les modalités selon lesquelles pouvait être créée une contribution acquittée par les exploitants d'installations nucléaires de base, perçue par les commissions locales d'information et leur regroupement, dont le produit aurait été plafonné et l'excédent reversé au budget général de l'État.</p>	Le ministère de la transition écologique et solidaire, sollicité par la commission des finances du Sénat, considère que le rapport remis le 19 novembre 2015, pendant l'examen de la loi de finances pour 2016, et examinant les modalités selon lesquelles pourrait être créée une contribution acquittée par les exploitants d'installations nucléaires de base et perçue par l'Autorité de sûreté nucléaire, répond à la demande et rend celle-ci sans objet.
Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	166	Rapport à remettre avant le 1 ^{er} octobre de chaque année, sur le fonctionnement et l'évolution du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Ce rapport évalue notamment la soutenabilité des prélèvements pour les communes contributrices et le caractère péréquateur des reversements pour les communes bénéficiaires.	<u>Rapport déposé le 24 octobre 2016</u>
Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015	45	Rapport à remettre au Parlement, avant le 1 ^{er} juillet 2020, relatif à l'impact du dispositif sur les territoires classés en zone de revitalisation rurale (ZRR).	<p><u>Rapport non déposé</u></p> <p>Ce rapport ne pourra être publié qu'après l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de ZRR, fixée au 1^{er} juillet 2017 pour une période de 3 ans.</p>

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015	101	<p>Rapport à remettre au Parlement avant le 15 septembre 2016 évaluant « <i>l'impact, pour les bénéficiaires de prestations et minima sociaux, de revenus de remplacement et de revenus d'activité modestes, des conditions d'exonération et de dégrèvement applicables en matière de taxe d'habitation, de taxe foncière et de contribution à l'audiovisuel public</i> ». En outre, il est prévu que ce rapport prenne « <i>notamment en compte les effets de l'évolution des taux de taxe d'habitation pour l'application du III de l'article 1414 A du code général des impôts</i> ».</p> <p>L'objet de ce rapport était d'évaluer l'adéquation des conditions actuelles d'exonération et de dégrèvement de fiscalité directe locale avec l'objectif d'allègement de l'imposition des contribuables les plus modestes.</p>	<u>Rapport non déposé</u>
Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015	103	Rapport à remettre au Parlement à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances de l'année, sur les opérations effectuées pour le compte de l'État par l'organisme chargé par l'État de gérer et délivrer sous son contrôle, pour son compte et en son nom les garanties publiques pour le commerce extérieur.	<u>Rapport non déposé</u>

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015	113	<p>L'article 113, introduit à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, prévoit que le Gouvernement remette au Parlement chaque année, avant le 30 juin, un rapport relatif aux crédits du budget de l'État reportés sur l'exercice en cours.</p> <p>Il présente et justifie le montant total des crédits reportés sur l'exercice en cours, leur ventilation par mission et par programme, l'impact sur les crédits disponibles des engagements de crédits par anticipation et des reports de crédits.</p>	<p><u>Rapport non déposé</u></p> <p>Aucun rapport relatif aux reports de crédits n'a été reçu, à ce jour, par le Parlement.</p>

Concernant les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2015, quatre rapports ont été remis :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010	34	Rapport à remettre au Parlement avant le 30 septembre 2011, retraçant les conséquences pour les contribuables, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et l'État de la révision des valeurs locatives expérimentée dans 5 départements.	<u>Rapport déposé en novembre 2016</u>
Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013	74	<p>Rapport à remettre au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2015, sur une expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux servant à l'exercice d'une activité salariée à domicile, dans 5 départements représentatifs.</p> <p>Ce rapport retrace les conséquences de la révision pour les contribuables, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et l'État. Il examine les modalités selon lesquelles la révision s'effectue à produit fiscal constant pour les collectivités territoriales.</p> <p>Il s'attache notamment à mesurer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les transferts de fiscalité entre les catégories de contribuables ; - L'impact de la révision sur les potentiels financier et fiscal des collectivités territoriales, la répartition des dotations de l'État et les instruments de péréquation. 	<u>Rapport déposé le 2 mars 2017</u>

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence	13	<p>Rapport à remettre au Parlement avant le 1^{er} mai 2016, décrivant, pour les années 2014 et 2015 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les actions menées pour contrôler le respect par les organismes d'assurance de leurs obligations de recherche et d'information des souscripteurs et des bénéficiaires de contrats d'assurance sur la vie ou de bons ou contrats de capitalisation ainsi que de l'obligation de reversement des sommes acquises à l'État en application de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; - L'évolution de l'encours et du nombre de contrats d'assurance sur la vie et de bons ou contrats de capitalisation non réglés. 	<p><u>Rapport déposé le 28 avril 2016</u></p> <p>Ce rapport permet de mettre en évidence les mesures concrètes mises en œuvre par les assureurs pour lutter contre la déshérence. Ainsi, près de 2 milliards d'euros ont été réglés pour les contrats à ce titre fin 2014, à la suite de la loi Eckert, même si le stock de contrats à traiter demeure élevé (5,4 milliards d'euros au 31 décembre 2015), soulignant la nécessité d'une poursuite des efforts.</p>
Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014	106	<p>Rapport à remettre au Parlement au deuxième trimestre de l'année 2016, puis au dernier trimestre de l'année 2019, sur l'encellulement individuel, qui comprend, en particulier, une information financière et budgétaire relative à l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires depuis la promulgation de la présente loi et à leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle.</p>	<p><u>Rapport déposé le 20 septembre 2016</u></p> <p>Le niveau de détail et la qualité des informations présentées sont satisfaisants.</p>

VI. CONCLUSION : BILAN DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

A. DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES EN RAISON DES LACUNES DE L'OUTIL DE CONTRÔLE (LÉGIFRANCE) ET DES TEXTES EUX-MÊMES

L'existence sur le site **Légifrance** d'un **échancier de parution des textes réglementaires**, établi par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), permet de faciliter le contrôle de la mise en application des lois. Pour autant, cet échancier est incomplet, en raison principalement de **l'absence de comptabilisation des arrêtés** au seul profit des décrets simples ou pris en Conseil d'État. Cependant, la **régularité du suivi de la publication des textes** connaît des améliorations.

Par ailleurs, les visas des décrets ou des arrêtés mentionnent les lois ou codes qu'ils mettent en application, mais omettent de citer les articles, compliquant ainsi les travaux de suivi de la mise en œuvre des lois.

B. UNE COLLABORATION EFFICACE AVEC LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Cette collaboration, qui passe notamment par la transmission par le Secrétariat général du Gouvernement d'un échancier des mesures d'application et d'un « **tableau de rapprochement** » avec la base utilisée par le Sénat, est très utile. Par ailleurs, la base « **Extraqual** », gérée par le Secrétariat général du Gouvernement, est un complément utile à Légifrance.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 5 juin 2017

Réunie le mercredi 7 juin 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de Mme Michèle André, présidente, sur le contrôle de l'application des lois.

Mme Michèle André, présidente. – La conférence des présidents avait organisé en janvier 2017 un débat sur l'application des lois emblématiques de la législature qui s'achève. Nous nous livrons aujourd'hui à notre exercice classique de contrôle de l'application des lois examinées au fond par la commission des finances au cours de la session précédente, et plus particulièrement des lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016. Je précise que les compteurs des statistiques ont été arrêtés au 31 mars 2017, soit six mois plus tard.

Claude Bérit-Debat, chargé par le bureau du Sénat de suivre l'application des lois, devrait présenter à la conférence des présidents une synthèse des analyses des différentes commissions.

Nous avons étudié moins de lois que l'année précédente mais nous attendions plus de mesures d'application : 114 contre 103 ; 75 % d'entre elles ont été prises, contre 80 % l'année précédente. Moins de 30 % ont été prises dans le délai de six mois prescrit par une circulaire du Premier ministre du 29 février 2008, contre 39 % l'année dernière et 75 % en 2012-2013.

Nos statistiques et nos investigations portent sur les cinq projets de loi que nous avons examinés au fond au cours de la période – dont deux ne prévoyaient pas de mesures d'application. Je pense que nous devrions porter également notre attention sur la législation par ordonnance, très importante en matière financière. En cette fin de législature, douze ordonnances intervenues dans le domaine financier depuis 2015 sont en vigueur sans avoir été ratifiées, et huit projets de loi de ratification sont en instance : quatre sur le bureau de l'Assemblée et quatre sur le bureau du Sénat.

Nous suivons également la remise des rapports au Parlement. Au cours de la période, douze rapports ont été demandés et sept ont été remis. On peut observer que le Gouvernement avait lui-même demandé, en loi de finances pour 2016, un rapport sur le crédit et la réduction d'impôt en faveur du logement social outre-mer, qui n'a pas été rendu.

Dans l'ensemble, les textes réglementaires attendus sont publiés et sont conformes à leur objet, qui est de préciser les modalités d'application de mesures voulues par le législateur.

Nous mesurons l'application des textes par l'administration mais la mise en œuvre de certaines mesures peut aussi relever d'autorités indépendantes. À cet égard je salue la réactivité avec laquelle l'Autorité des

marchés financiers (AMF) a mis en œuvre une mesure introduite par Albéric de Montgolfier à l'article 79 la loi du 9 décembre 2016 dite « Sapin 2 », même si cette loi est trop récente pour être incluse dans le champ de notre contrôle d'aujourd'hui. L'AMF a en effet modifié son règlement général le mois dernier pour organiser le contrôle des investissements dits « atypiques » (manuscrits, métaux précieux, terres rares etc) qu'elle n'effectuait pas jusqu'à ce que notre commission ait l'idée de lui confier cette mission, et ce alors même que 40 % des Français ayant réalisé ce type de placements se déclarent avoir été victime d'une « arnaque ».

Le pouvoir réglementaire a vocation à préciser les modalités de mise en œuvre des mesures votées par le Parlement. Il est parfois tenté d'aller au-delà, comme notre rapporteur spécial du logement, Philippe Dallier, en a fait l'expérience en 2016, lorsqu'il a pris connaissance d'un projet de décret qui prévoyait des règles de vote au sein du conseil d'administration du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) contraires à l'esprit de l'article 144 de la loi de finances pour 2016.

M. Philippe Dallier. – En effet.

Mme Michèle André, présidente. – Philippe Dallier a alors rencontré l'administration et fait connaître sa désapprobation, qui rejoignait celle d'autres acteurs de la politique du logement. Le décret finalement publié est plus conforme à l'intention du législateur.

Nous n'avons pas toujours les moyens d'être vigilants en amont de la prise des textes réglementaires et nous découvrons parfois que le pouvoir réglementaire est effectivement allé au-delà de ce que le législateur a souhaité, comme en témoigne le décret pris pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 111 de la loi de finances pour 2016 relatif au crédit d'impôt cinéma. Cet article a modifié le régime de ce crédit d'impôt dans le but de favoriser la relocalisation de tournages en France. Pourtant, le décret crée une possibilité qui n'existait pas jusqu'ici et dont il n'a jamais été question dans le débat parlementaire : celle d'accorder aux films d'animation, sous certaines conditions, le bénéfice du crédit d'impôt même lorsqu'ils ne sont pas réalisés sur le territoire national.

M. André Gattolin. – C'est un vrai problème.

Mme Michèle André, présidente. – Une telle possibilité existait pour les œuvres cinématographiques et son extension aux films d'animation aurait été concevable. Elle a cependant été décidée sans consultation du législateur.

Nous attendions également cette année les choix du Gouvernement pour mettre en œuvre la disposition de l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2015, introduite encore une fois à l'initiative d'Albéric de Montgolfier et qui visait à plafonner les frais facturés par des intermédiaires dans le cadre du dispositif ISF-PME, qui pouvaient atteindre 50 % des montants investis et donc reprendre 100 % de l'avantage fiscal. Le seuil

retenu pour le plafond global reste élevé - 30 % - mais l'économie générale du dispositif prévu dans le décret devrait permettre de mettre fin aux pratiques les plus abusives.

Dans le souci d'encadrer le développement du *shadow banking*, notre rapporteur général avait également souhaité, à l'article 27 de la loi de finances rectificative pour 2015, fixer dans la loi les grands principes devant être respectés par les fonds d'investissement alternatifs lorsqu'ils octroient des prêts aux entreprises. Ces grands principes ont été déclinés dans un décret de novembre 2016 et doivent sur certains points, et en particulier les conditions dans lesquelles ces fonds peuvent s'endetter, être précisées par un arrêté à venir.

Les textes réglementaires ne correspondent pas toujours à ce que nous attendions mais ils ont le mérite d'exister.

Au contraire, certains dispositifs ne sont pas appliqués depuis plusieurs années faute de textes d'application.

La plus ancienne disposition législative relevant de notre contrôle qui reste toujours en attente de texte d'application est l'article 126 de la loi de finances pour 2011 relatif au régime juridique de déduction des redevances de concession de brevet. Un décret doit fixer les conditions d'établissement de la documentation présentant l'économie générale de la licence et, malgré un premier projet rédigé en 2013, aucun texte n'a vu le jour.

Un autre exemple de ce type peut être trouvé dans la loi de séparation et de régulation des activités bancaires de juillet 2013. Un seul article de ce texte n'est toujours pas appliqué. Il s'agit de l'article 63 dont les dispositions étaient pourtant présentées dans le projet de loi du Gouvernement comme une mesure importante pour la compétitivité de la place de Paris, sujet qui nous a déjà beaucoup occupés ce matin. Il s'agit de la création d'un « référentiel de place » qui permettrait de faciliter et de sécuriser les échanges d'informations entre les intervenants de la gestion financière, ainsi que de favoriser la commercialisation des fonds français à l'étranger.

De même, plus récemment, le dispositif Malraux de réduction d'impôt au titre d'opérations de restauration immobilière doit être étendu à certains quartiers relevant de la politique de la ville. Il ne l'est toujours pas et la loi de finances rectificative pour 2015 a repoussé la date d'expiration du dispositif du 31 décembre 2017 au 31 décembre 2019. Mais aujourd'hui, à deux ans et demi de son expiration, le dispositif n'est toujours pas en vigueur, alors qu'il était censé s'appliquer pendant quatre ans.

Pour conclure, j'évoquerai l'application des lois en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, sur trois points en particulier.

Le premier est l'article 121 de loi de finances pour 2016, relatif au *reporting* pays par pays en matière fiscale, que la France a inséré très

rapidement dans sa législation, conformément aux prescriptions de l'OCDE et du projet BEPS. Le décret précisant le contenu des informations devant figurer dans la déclaration a été publié en septembre 2016, mais nous sommes toujours dans l'attente de l'arrêté qui dresse la liste des pays avec lesquels nous avons conclu un accord d'échange automatique. Or cet arrêté est indispensable pour parachever le mécanisme. Sur la base de cette liste, nous pourrions en effet requérir des filiales d'un groupe dont le siège est établi dans un territoire ne procédant pas à l'échange de déposer une déclaration pour le compte de l'ensemble du groupe. La quantité d'informations collectée en sera accrue, et les conditions de concurrence entre groupes, mieux assurées.

Le deuxième concerne la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC), qui doit en principe être actualisée chaque année. Vous vous en souvenez, celle-ci avait été par une heureuse coïncidence modifiée par l'arrêté du 8 avril 2016 pour y ajouter le Panama - cinq jours après les révélations des *Panama Papers*, et alors que notre commission avait mis en garde le Gouvernement dès 2011 sur le manque de transparence de ce pays. Cette année, au début du mois de juin, l'arrêté n'a pas été publié. En revanche, au niveau européen, les négociations se poursuivent en vue de l'élaboration d'une liste européenne des juridictions non coopératives.

Le troisième est le « jaune » annexé au projet de loi de finances de chaque année sur l'échange d'informations fiscales entre la France et ses partenaires. Il s'agit d'un document important, qui permet notamment au législateur de se faire une opinion sur le bien-fondé de l'ajout ou du retrait d'un pays de la liste des ETNC. Or ce document n'a pas été publié pour l'année 2015, ni pour l'année 2016, ni à ce jour pour l'année 2017, en dépit des demandes répétées de notre commission et de l'engagement pris ici même par les représentants de la direction de la législation fiscale. Cette situation est d'autant plus regrettable que le passage à l'échange automatique d'informations à compter de 2018 modifie profondément la donne.

La commission a donné acte de sa communication à Mme Michèle André, présidente, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

COMMISSION DES LOIS

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	467
PREMIÈRE PARTIE : CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES DU 1^{ER} OCTOBRE 2015 AU 30 SEPTEMBRE 2016	469
A. LA STABILISATION DES PÉRIODES DE RÉFÉRENCE PRISES EN COMPTE POUR LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	469
B. L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE INTENSE DE LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE	470
1. <i>L'examen au fond de plus de la moitié des lois promulguées, hors conventions internationales</i>	470
2. <i>Un nombre et une proportion jamais atteints de textes d'origine parlementaire</i>	475
3. <i>Un fort recours à la procédure accélérée tant pour les projets que pour les propositions de loi</i>	477
C. LA MISE EN APPLICATION GLOBALEMENT SATISFAISANTE DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE	478
1. <i>Deux tiers des lois promulguées d'application directe ou entièrement applicables</i>	478
2. <i>Un taux global de mise en application des lois de 72 %</i>	479
3. <i>Des délais variables et souvent encore trop longs</i>	479
4. <i>Un taux de mise en application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée comparable au taux global</i>	480
5. <i>L'état d'application des dispositions d'origine parlementaire</i>	481
DEUXIÈME PARTIE : COMMENTAIRES RELATIFS AUX MODALITÉS PARTICULIÈRES D'APPLICATION ET DE MISE EN APPLICATION DES 30 LOIS DE LA PÉRIODE	485
1. <i>Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer</i>	485
2. <i>Loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé</i>	488
3. <i>Loi organique n° 2015-1485 du 17 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy</i>	489
4. <i>Lois n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste</i>	490
5. <i>Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales</i>	493
6. <i>Loi n° 2015-1703 du 17 novembre 2015 visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale</i>	502
7. <i>Loi organique n° 2015-1712 et loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française</i>	503

8. Loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de réutilisation des informations du secteur public	505
9. Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France	506
10. Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs	509
11. Loi n° 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie	518
12. Loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes	519
13. Loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs	519
14. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires	523
15. Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle et loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections	536
16. Loi organique n° 2016-507 du 25 avril 2016 relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie	545
17. Loi n° 2016-563 du 10 mai 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées	546
18. Loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme	547
19. Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale	549
20. Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale	559
21. Loi n° 2016-1000 du 22 juillet 2016 tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaire	560
22. Loi organique n° 2016-1046 du 1 ^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales, loi organique n° 2016-1047 du 1 ^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et loi n° 2016-1048 du 1 ^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales	561
23. Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature	564
EXAMEN EN COMMISSION	573

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le suivi de l'application des lois constitue un volet essentiel des missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques dévolues au Parlement et désormais mentionnées à l'article 24 de la Constitution.

Il consiste à vérifier régulièrement si et dans quels délais les lois promulguées ont reçu les mesures d'application requises et à identifier, le cas échéant, les difficultés rencontrées : à quoi bon voter des lois, si elles doivent rester lettre morte en tout ou partie ?

Le Sénat y attache une attention toute particulière et a joué un rôle de précurseur en mettant en place, dès les années 1970, des procédures et des outils de suivi en temps réel de la publication des décrets et des arrêtés attendus.

L'article 22 de son Règlement confie la mise en œuvre de ce suivi aux commissions permanentes.

Depuis le renouvellement sénatorial de 2014, elles s'en acquittent en lien avec la délégation du Bureau du Sénat chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études, présidée par notre collègue Claude Bérit-Débat.

En 2017, le suivi de l'application des lois s'est tout d'abord traduit par un bilan de l'application des lois les plus « significatives » de la quatorzième législature, qui a donné lieu à un examen en commission des lois le mercredi 18 janvier puis à un débat en séance plénière le mardi 21 février¹.

Il a ensuite porté, comme chaque année, sur le bilan de l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire précédente, soit entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016, en prenant en compte, pour l'établissement des statistiques, les mesures d'application publiées six mois après la fin de la période de référence, soit au 31 mars 2017.

30 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 ont été envoyées au fond par la commission des lois, qui a par ailleurs examiné plusieurs projets et propositions de loi n'ayant pas abouti à la promulgation d'une loi au cours de cette période de référence.

¹ Cf Rapport d'information n° 396 (2016-2017) de M. Claude Bérit-Débat, président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études. Ce rapport peut être consulté au lien suivant : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-396-notice.html>

Après un bilan d'ensemble et une analyse détaillée des mesures prises pour l'application de ces 30 lois, le présent rapport comporte le compte rendu de la réunion de la commission des lois consacrée à cet examen, qui s'est tenue le mardi 20 juin 2017.

PREMIÈRE PARTIE : CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA MISE EN APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES DU 1^{ER} OCTOBRE 2015 AU 30 SEPTEMBRE 2016

A. LA STABILISATION DES PÉRIODES DE RÉFÉRENCE PRISES EN COMPTE POUR LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

Les travaux du « comité de suivi de l'application des lois » mis en place au mois de mars 2011¹ ont conduit à une modification des périodes de référence prises en compte pour élaborer les statistiques relatives à la mise en application des lois.

Jusqu'en 2010, les commissions permanentes du Sénat examinaient, au 30 septembre, les mesures réglementaires relatives à toutes les lois promulguées au cours de la session qui s'achevait à la même date. Les périodes de référence des lois promulguées et des mesures réglementaires à prendre en compte étaient donc confondues. Ce procédé n'était pas satisfaisant dans la mesure où les lois promulguées en toute fin de période de référence présentaient automatiquement un taux de mise en application extrêmement bas, le Gouvernement n'ayant pas eu matériellement le temps de publier les mesures réglementaires correspondantes avant l'achèvement de la période de référence.

Depuis lors, deux périodes de référence sont dissociées : l'une pour les lois promulguées, l'autre pour leurs mesures d'application, cette seconde période étant de six mois plus longue que la première afin que les statistiques établies aient un sens. Pour 2010-2011, ont été prises en compte, d'une part, toutes les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011, d'autre part, les mesures réglementaires publiées avant le 13 janvier 2012. Pour 2011-2012, ont été prises en compte, d'une part, toutes les lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012, d'autre part, les mesures réglementaires publiées avant le 31 mars 2013. Depuis 2012-2013, la période de référence des lois promulguées est l'année parlementaire, c'est-à-dire du début de la session ordinaire au 30 septembre de l'année suivante, et celle des mesures réglementaires s'étend jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

¹ *Organisme mis en place à la demande du ministre chargé des relations avec le Parlement de l'époque, M. Patrick Ollier, le 10 mars 2011.*

**B. L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE INTENSE DE LA COMMISSION DES LOIS
AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE**

**1. L'examen au fond de plus de la moitié des lois promulguées,
hors conventions internationales**

Au cours de la période de référence, soit entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016, 30 lois examinées au fond par la commission des lois ont été promulguées.

**Liste des 30 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre
2016**

et examinées au fond par la commission des lois

- Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature
- Loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales
- Loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France
- Loi organique n° 2016-1046 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales
- Loi n° 2016-1000 du 22 juillet 2016 tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaire
- Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste
- Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale
- Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale
- Loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence
- Loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme
- Loi n° 2016-563 du 10 mai 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées
- Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections

- Loi organique n° 2016-507 du 25 avril 2016 relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie
- Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle
- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires
- Loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs
- Loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes
- Loi n° 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie
- Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs
- Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France
- Loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence
- Loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public
- Loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française
- Loi organique n° 2015-1712 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française
- Loi n° 2015-1703 du 21 décembre 2015 visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale
- Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales
- Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions
- Loi organique n° 2015-1485 du 17 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy
- Loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé
- Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer

À titre de comparaison, 18 lois examinées au fond par la commission des lois ont été promulguées pendant l'année parlementaire 2014-2015, 27 pendant l'année parlementaire 2013-2014, 14 pendant l'année parlementaire 2012-2013, 24 entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012, 23 entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011, 23 au cours de l'année parlementaire 2009-2010, 15 pendant l'année parlementaire 2008-2009, 22 pendant l'année parlementaire 2007-2008, et 18 pendant l'année parlementaire 2006-2007.

Le nombre de lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 correspond donc à un niveau jamais atteint et s'élève bien au-dessus de la moyenne constatée sur la décennie : 21,4 lois promulguées ont été examinées au fond par la commission des lois, en moyenne, lors de chaque période de référence, depuis 2006.

Exception faite des lois de ratification de conventions, traités et accords internationaux, la commission des lois a examiné au fond 55 % de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016¹, niveau le plus élevé de l'ensemble des commissions permanentes et proportion supérieure encore à l'année parlementaire précédente (42 %).

Outre les **30 lois examinées et promulguées**, qui seules sont prises en compte statistiquement dans le cadre de ce rapport, la commission des lois a examiné au fond, au cours de l'année parlementaire 2015-2016 :

- **7 projets de loi, dont 2** ont donné lieu à des **lois promulguées** après le 30 septembre 2016, **2** sont **en instance à l'Assemblée nationale** et **3** sont **en attente d'inscription à l'ordre du jour du Sénat** ;

- **18 propositions de loi, dont 7** ont donné lieu à des **lois promulguées** après le 30 septembre 2016, **6** sont **en instance à l'Assemblée nationale**, **3** ont été **rejetées en séance publique** par le Sénat et **2** sont en **attente d'inscription à l'ordre du jour du Sénat**.

La commission des lois a donc examiné au fond, au total, 55 textes législatifs au cours de l'année parlementaire 2015-2016, contre 34 en 2014-2015, 44 en 2013-2014, 41 en 2012-2013 et 33 entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

Les tableaux suivants récapitulent la liste des projets et propositions de loi examinés au fond par la commission des lois mais qui n'ont pas fait l'objet d'une promulgation au cours de l'année parlementaire 2015-2016.

¹ Soit 30 lois sur les 55 promulguées au cours de la période.

**Liste des 9 textes examinés par la commission des lois
entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016
et ayant donné lieu à des lois promulguées ultérieurement**

- Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (émanant d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale)
- Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale (émanant d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale)
- Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (émanant d'une proposition de loi sénatoriale)
- Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes (émanant d'une proposition de loi sénatoriale)
- Loi n° 2016-1919 du 29 décembre 2016 relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux (émanant d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale)
- Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (émanant d'un projet de loi)
- Loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics (émanant d'une proposition de loi sénatoriale)
- Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (émanant d'un projet de loi)
- Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle (émanant d'une proposition de loi sénatoriale)

**Liste des 8 textes examinés par la commission des lois
entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016
et en instance à l'Assemblée nationale**

- Proposition de loi modifiant la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République pour permettre de rallonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités
 - Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation
 - Proposition de loi visant à augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal
 - Proposition de loi organique visant à supprimer les missions temporaires confiées par le Gouvernement aux parlementaires
 - Proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la lutte antiterroriste
 - Proposition de loi constitutionnelle relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales
 - Projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
 - Proposition de loi visant à rendre effective l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact avec des mineurs lorsqu'une personne a été condamnée pour des agressions sexuelles sur mineur

**Liste des 3 propositions de loi sénatoriales rejetées
en séance publique par le Sénat
entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016**

- Proposition de loi tendant à modifier le mode de scrutin pour l'élection du Conseil général de Mayotte
 - Proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs
 - Proposition de loi constitutionnelle visant à inscrire les principes fondamentaux de la loi du 9 décembre 1905 à l'article 1^{er} de la Constitution

**Liste des 5 textes examinés en commission entre le 1^{er} octobre 2015
et le 30 septembre 2016 et n'ayant pas été inscrits à l'ordre du jour du Sénat**

- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations

- Proposition de loi de simplification, de clarification et d'actualisation du code de commerce
 - Proposition de loi visant à associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale
 - Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics
 - Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives

2. Un nombre et une proportion jamais atteints de textes d'origine parlementaire

Sur les 30 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 et envoyées au fond à la commission des lois, **18** sont d'origine parlementaire, soit une proportion de **60 %**.

Il s'agit du **nombre** et de la **proportion les plus élevés** depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : jusqu'alors, le nombre des lois d'origine parlementaire envoyées au fond à la commission des lois était resté inférieur à 10 et elles avaient représenté environ le tiers des lois promulguées au cours de la période de référence.

En outre, sur ces 18 lois d'origine parlementaire, **10** sont **issues de propositions de loi sénatoriales**, contre 5 lors des deux années parlementaires précédentes, soit 55 % du total en 2015-2016.

Nombre et part des lois d'origine parlementaire parmi les lois promulguées au cours de la période de référence

Période de référence des lois promulguées	Nombre des lois d'origine parlementaire	Part des lois d'origine parlementaire
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	18	60 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	7	38,9 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	9	33,3 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	4	28,6 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	9	42,8 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	7	30,4 %
1 ^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010	6	34,8 %

Liste des lois d'origine parlementaire	Assemblée d'origine des propositions de loi
Loi n° 2016-1048 du 1 ^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales	Assemblée nationale
Loi organique n° 2016-1047 du 1 ^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France	Assemblée nationale
Loi organique n° 2016-1046 du 1 ^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales	Assemblée nationale
Loi n° 2016-1000 du 22 juillet 2016 tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaire	Sénat
Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale	Sénat
Loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme	Assemblée nationale
Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections	Assemblée nationale
Loi organique n° 2016-507 du 25 avril 2016 relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie	Sénat
Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle	Assemblée nationale
Loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes	Sénat
Loi n° 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie	Sénat
Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs	Assemblée nationale
Loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française	Sénat
Loi organique n° 2015-1712 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française	Sénat
Loi n° 2015-1703 du 21 décembre 2015 visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale	Sénat
Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales	Assemblée nationale
Loi organique n° 2015-1485 du 17 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy	Sénat
Loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé	Sénat

3. Un fort recours à la procédure accélérée tant pour les projets que pour les propositions de loi

L'engagement de la procédure accélérée (article 45, alinéa 2, de la Constitution), qui s'est substitué depuis le 1^{er} mars 2009 à la déclaration d'urgence, a un double effet :

- le Gouvernement peut convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture devant chaque assemblée, comme c'était le cas avec la déclaration d'urgence ;

- les délais d'examen en première lecture prescrits par l'article 42, alinéa 3, de la Constitution (six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi devant la première assemblée saisie et sa discussion en séance, quatre semaines entre la transmission du texte à la seconde assemblée saisie et sa discussion en séance) ne s'imposent plus.

Sur les 30 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 et envoyées au fond à la commission des lois, **24** ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit une proportion de **80 %** : la totalité des 12 projets de loi et les deux tiers (12 sur 18) des propositions de loi, dont 88 % lois issues d'initiative de députés (7 des 8) et la moitié des lois issues d'initiatives sénatoriales (5 sur 10).

Ces données sont proches de celles constatées en 2014-2015, lorsque 91 % des projets de loi (10 sur 11) et 57 % des propositions des lois (6 sur 9), soit 78 % de l'ensemble des textes promulgués et envoyés au fond à la commission des lois, avaient fait l'objet de cette procédure. Cette proportion était tombée à 50 % en 2012-2013, tant pour les projets (5 sur 10) que pour les propositions de loi (2 sur 4) et à 59 % en 2013-2014 (16 sur 27), ce recul statistique étant, pour partie, lié au nombre plus important, en valeur absolue, de propositions de loi ayant abouti.

La plus forte proportion des lois d'origine parlementaire ayant été adoptées après engagement de la procédure accélérée en 2014-2015 et surtout en 2015-2016 témoigne, sinon de l'implication de l'exécutif dans la rédaction de ces textes, du moins du soutien qu'il a apporté à leur adoption rapide.

Le tableau suivant récapitule la propension des gouvernements successifs à engager la procédure accélérée depuis 2010 :

Période de référence des lois promulguées	Part du total des lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	80 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	78 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	59 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	50 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	85,8 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	17,4 %

C. LA MISE EN APPLICATION GLOBALEMENT SATISFAISANTE DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE

1. Deux tiers des lois promulguées d'application directe ou entièrement applicables

Sur les 30 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 et examinées au fond par la commission des lois, 16 étaient d'application directe, 4 sont devenues applicables au cours de la période de référence, 7 l'étaient partiellement au 31 mars 2017 et 3 n'avaient encore reçu aucune mesure d'application, pour des raisons exposées ci-après.

Au 31 mars 2017, 20 lois sur les 30 promulguées étaient donc entièrement applicables - c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 % - et 10 appelaient encore des mesures d'application.

Le taux de lois promulguées qui ne sont pas encore pleinement applicables, à l'issue de la période de référence des mesures réglementaires, a connu une forte progression entre 2009 et 2013 (12 sur 21 en 2011-2012 soit 57,1 %, 9 sur 23, c'est-à-dire 39,1 % en 2010-2011, et 8 sur 23 soit 34,8 %, lors de la session 2009-2010). Il est significativement retombé lors des deux périodes de référence suivantes pour atteindre 7,1 % (soit 1 loi sur 14) en 2012-2013 et 22,2 % (soit 6 lois sur 27) en 2013-2014, avant d'atteindre 38,8 % en 2014-2015 (7 lois sur 18) et 33,3 % en 2015-2016 (10 lois sur 30).

Le tableau suivant récapitule la part des lois qui appelaient encore des mesures d'application, parmi les lois promulguées au cours de la période de référence.

Période de référence des lois promulguées	Part des lois appelant encore des mesures d'application à l'issue de la période de référence prise en compte
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	33,3 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	38,9 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	22,2 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	7,1 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	57,1 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	39,1 %
1 ^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010	34,8 %

2. Un taux global de mise en application des lois de 72 %

Au 31 mars 2017, 48 des 170 mesures d'application prévues par les 30 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016 et envoyées au fond à la commission des lois n'avaient pas été prises.

Le taux de mise en application des lois sur la période de référence, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de mesures d'application attendues et le nombre de mesures prises, s'établit donc à 72 %, comparable au taux constaté pour l'ensemble des lois promulguées en 2015-2016 (71 %).

Le tableau suivant recense ces taux d'application pour les lois promulguées au cours des cinq dernières périodes de référence et envoyées au fond à la commission des lois.

Période de référence des lois promulguées	Taux de mise en application au 31 mars de l'année suivante
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	72 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	76 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	54 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	92 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	36 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	46 %

Ce taux de 72 % est donc comparable au taux de 76 % constaté en 2014-2015, sensiblement inférieur au taux exceptionnel d'application des lois de la période 2012-2013, qui s'était élevé à 92 %, mais bien supérieur à ceux constatés auparavant, qui n'atteignaient pas 50 %. Il est donc relativement satisfaisant.

Toutefois, comme chaque année, un tel taux doit être fortement nuancé : d'une part, il ne traduit pas davantage que lors des années précédentes l'aspect qualitatif des mesures prises ; d'autre part, *a contrario*, des mesures d'application « secondaires » peuvent ne pas avoir été prises et diminuer le taux de mise en application d'une loi alors même que celle-ci est parfaitement appliquée sur le terrain et que l'essentiel du dispositif est en place.

3. Des délais variables et souvent encore trop longs

Si, fort heureusement, la plupart des mesures d'application des lois sont prises, les délais dans lesquels elles sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes.

Ils se sont détériorés au cours de la période de référence, puisqu'un tiers seulement des mesures d'application prévues par les lois promulguées

au cours de l'année parlementaire 2015-2016 ont été publiées dans un délai inférieur ou égal à six mois, contre 73,5 % des mesures d'application prévues par les lois promulguées en 2014-2015.

Le tableau ci-après retrace les délais de publication des mesures réglementaires d'application, hors rapports, prévues par les lois promulguées au cours des périodes de référence et envoyées au fond à la commission des lois.

**Délais de parution des mesures de mise en application prévues
concernant les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2015
et le 30 septembre 2016 (à l'exclusion des rapports)**

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	39	32,8 %
De plus de six mois à un an	67	56,3 %
De plus de un an à 2 ans	13	10,9 %
Total	119	100 %

La volatilité de ces taux s'explique pour partie par les fortes variations du nombre de mesures attendues : celui peut varier de 1 à 8 en fonction des années, le pourcentage de mise en application en résultant n'étant donc pas toujours significatif.

**4. Un taux de mise en application des lois adoptées après
engagement de la procédure accélérée comparable au taux
global**

Si le taux de mise en application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée s'est considérablement amélioré ces deux dernières années, il demeure surprenant que les mesures réglementaires prévues par ces textes ne soient pas toutes prises rapidement après leur promulgation.

Alors que, depuis deux ans, le taux de mise en application des lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée était légèrement supérieur à celui des autres lois, les deux taux apparaissent cette année sensiblement identiques s'agissant des textes examinés par la commission des lois (71 % contre 72 %). La situation cette année (proximité entre ces deux taux) est toutefois à nuancer puisqu'elle peut être mise sur le compte de la proportion très importante des textes qui font l'objet de la procédure accélérée : dès lors que la plupart des textes fait l'objet de la procédure accélérée, le rapprochement entre les deux taux d'application est inévitable.

Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions législatives examinées après engagement de la procédure accélérée

	Lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	167	532
Mises en application	119	383
À mettre en application	48	149
Taux de mise en application	71%	72 %

5. L'état d'application des dispositions d'origine parlementaire

Sur les **18 lois** d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 et envoyées au fond à la commission des lois, **12** n'appelaient **pas** expressément de **mesures d'application**, **1** est devenue **entièrement applicable** à l'issue de la période de référence, **2** sont **partiellement** mises en application et **3** ne sont **pas applicables**.

Toutefois, si la loi organique n° 2016-1046 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales, la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales n'ont reçu aucune mesure d'application, cette situation s'explique par les contraintes matérielles liées à leur mise en œuvre, exposées dans la deuxième partie, et qui ont justifié une entrée en vigueur différée.

Les circonstances particulières relatives à la mise en œuvre de ces trois textes expliquent également le faible taux global de mise en application des 18 lois d'origine parlementaire, qui n'est cette année que de 39 %, contre un taux de 72 % pour l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 et examinées au fond par la commission des lois. Ainsi, sur les 17 mesures réglementaires d'application des lois d'origine parlementaire en attente au 31 mars 2017, 12 sont prévues par ces trois seuls textes.

Par ailleurs, au cours des précédentes périodes de référence, le taux de mise en application des dispositions d'origine parlementaire ne différait guère du taux de mise en application global et était sensiblement identique entre les deux assemblées.

Le Gouvernement n'était donc pas enclin à prendre plus vite les mesures réglementaires d'application de dispositions dont il avait lui-même pris l'initiative, dans le texte initial d'un projet de loi ou par voie d'amendement.

Ce constat n'est pas vérifié en 2015-2016, comme en témoigne le tableau suivant, puisque le taux d'application des dispositions issues d'amendements sénatoriaux est, s'agissant des lois relevant de la commission des lois, de 68 %, contre 77 % pour l'ensemble des dispositions.

**Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues
par les lois promulguées au cours de la période de référence examinées au
fond par la commission des lois**
(à l'exclusion des rapports)

	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire ou origine non renseignable	Total
Mesures prises	63	24	10	24	1	122
Mesures restant à prendre	21	6	3	17	1	48
Total	84	30	13	41	2	170
% du total général	49 %	18 %	8 %	24 %	1 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	75 %	80 %	77 %	59 %	50 %	72 %

D'ailleurs, si l'on affine encore cette analyse et que l'on observe le taux d'application, toutes commissions confondues, des mesures contenues dans les seules propositions de loi, en fonction de l'origine des mesures, on constate de véritables disparités :

**Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues
par les lois d'origine parlementaire promulguées au cours de la période de
référence**
(à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures réglementaires d'application prévues selon leur origine	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire ou origine non renseignable	Origine non renseignée	Total
Mesures prises	15	5	7	16	4	9	56
Mesures restant à prendre	6	3	6	19	-	4	38
Total	21	8	13	35	4	13	94
% du total général	22 %	9 %	14 %	37 %	4 %	14 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	71 %	62 %	84 %	46 %	100 %	69 %	60 %

DEUXIÈME PARTIE : COMMENTAIRES RELATIFS AUX MODALITÉS PARTICULIÈRES D'APPLICATION ET DE MISE EN APPLICATION DES 30 LOIS DE LA PÉRIODE

1. Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer

La loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer vise à actualiser la législation applicable dans plusieurs collectivités ultramarines, afin de répondre aux enjeux auxquels elles sont confrontées. Fortement enrichie lors du débat parlementaire, le nombre de ses dispositions ayant été multiplié par trois, elle tend principalement à proroger des dispositifs transitoires, à renouveler des habilitations arrivées à échéance ou encore à prévoir expressément l'application de mesures législatives dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative.

Il s'agit de l'une des deux lois générales relatives à l'outre-mer adoptées lors du quinquennat 2012-2017, avec la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

De nombreuses dispositions ont été introduites à l'initiative du Sénat.

L'**article 7** confie à une caisse locale de prévoyance sociale le soin d'appliquer la législation en matière de sécurité sociale à Saint-Barthélemy.

À l'**article 9**, le Sénat a étendu la législation des titres-restaurant à Mayotte, afin de permettre aux entreprises de proposer un avantage social à leurs salariés et de contribuer au développement du commerce de restauration, créateur d'emplois. Il a également renouvelé, pour une durée de dix-huit mois, l'habilitation visant à rapprocher le droit du travail mahorais de celui en vigueur dans l'Hexagone (**article 76**).

À l'**article 18**, le Sénat a rendu obligatoire la création d'établissements publics d'État compétents en matière de portage foncier et d'aménagement en Guyane et à Mayotte.

L'**article 27** tend à confier aux régions la gestion des zones des cinquante pas géométriques de Martinique et de Guadeloupe¹. Cette mesure prendra en effet le 1^{er} janvier 2021 au plus tard.

¹ Situées au bord du rivage et d'une largeur de 81,20 mètres, ces zones appartiennent aujourd'hui au domaine public maritime de l'État. Leur gestion est rendue difficile par la multiplication des occupations sans titre.

Le Sénat a allongé à trois ans le délai, à compter du 13 mars 2016, laissé aux 353 agents non titulaires de l'État et des circonscriptions territoriales, exerçant leurs fonctions sur le territoire des îles Wallis et Futuna, pour se présenter aux concours organisés dans le cadre de la loi « Sauvadet » du 12 mars 2012 (**article 30**). Dans la même logique, l'**article 32** a prolongé de trois années supplémentaires (soit jusqu'au 12 juillet 2018) le dispositif de titularisation.

À l'**article 71**, le Sénat a étendu à l'ensemble des collectivités d'outre-mer la disposition prévoyant que les langues régionales en usage dans les départements d'outre-mer font partie du patrimoine linguistique de la Nation.

Mesure ayant suscité de larges débats, l'**article 52** vise à limiter le nombre d'armes de catégorie C (armes à feu d'épaule à répétition manuelle) et du 1^{er} groupe de la catégorie D (armes d'épaule à canon lisse tirant un coup par canon) qu'une même personne peut détenir en Nouvelle-Calédonie. Le Gouvernement prévoyait, en outre, une contravention de 4^{ème} classe (dont le montant maximal s'élève à 750 euros) si ce « quota » n'était pas respecté. Pour mémoire, 20 000 armes seraient déclarées en Nouvelle-Calédonie, contre 1 200 en Polynésie française, pour un nombre d'habitants comparable.

Le Sénat a, aux **articles 79 et 80**, habilité de nouveau le Gouvernement à prendre par ordonnances, respectivement dans les six mois et douze mois suivant la promulgation de la loi, les mesures, d'une part, permettant aux agents publics des collectivités de l'article 74 de la Constitution et de Nouvelle-Calédonie de rechercher et de constater par procès-verbal certaines infractions aux réglementations édictées localement notamment en matière d'environnement, de chasse, de pêche, d'urbanisme, de stationnement payant ou de santé ou de salubrité publiques, d'autre part, visant à étendre la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques à Mayotte et aux collectivités du Pacifique. La première ordonnance n'ayant pas été publiée dans le délai d'habilitation, cette dernière est devenue caduque. La seconde ordonnance est celle du 28 septembre 2016 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à l'outre-mer (ordonnance n° 2016-1255 du 28 septembre 2016).

Onze articles devaient faire l'objet d'une mesure d'application. La majeure partie d'entre elles ont été prises parmi lesquelles :

- le décret en Conseil d'État n° 2016-1623 du 29 novembre 2016 relatif à la mise en œuvre des titres-restaurant à Mayotte (**article 9**) qui a pour objet de rendre applicable à Mayotte la réglementation en vigueur dans l'Hexagone, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, relative aux titres-restaurant, en précisant ses modalités de mise en œuvre à Mayotte, et de prévoir l'application des titres-restaurant aux volontaires du service civique à Mayotte ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-1895 du 28 décembre 2016 relatif aux activités de services à la personne (article 10) qui transpose dans le code du travail applicable à Mayotte les dispositions du code du travail relatives aux services à la personne ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-1865 du 23 décembre 2016 relatif à l'établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane (article 18) qui précise les missions et compétences dévolues par la loi au nouvel établissement public foncier et d'aménagement de Guyane auparavant assurées par l'établissement public d'aménagement en Guyane auquel il succède ;

- le décret en Conseil d'État n° 2017-341 du 15 mars 2017 relatif à l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte qui définit la composition, les règles de fonctionnement et le régime applicable à l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte créé par l'article 18 de la loi ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-1682 du 5 décembre 2016 relatif aux modalités du réexamen périodique de la rémunération des agents non titulaires des communes de Polynésie française ainsi que de leurs établissements administratifs (article 32). Ce décret précise ainsi la périodicité de ce réexamen et définit les éléments pris en compte lors du réexamen de la rémunération de ces agents.

En revanche, certaines dispositions n'ont, à ce jour, fait l'objet d'aucune mesure réglementaire d'application. Il s'agit de l'**article 15** relatif à la définition des conditions dans lesquelles toute statistique déclinée au niveau local publiée par l'Insee comporte nécessairement des données chiffrées relatives aux départements d'outre-mer, aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

Deux autres décrets portant sur des dispositions ayant fait l'objet de nombreux débats au Parlement n'ont, à ce jour, pas été publiés : il s'agit, d'une part, du décret portant sur le nombre maximal d'armes relevant de la catégorie C et du 1° de la catégorie D qu'une même personne physique peut détenir simultanément en Nouvelle-Calédonie¹ (**article 52**) et, d'autre part, du décret portant autorisation temporaire d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés, où sont pratiqués certains jeux de hasard pour des croisières de plus de quarante-huit heures à Wallis-et-Futuna (**article 53**).

Enfin, deux décrets doivent être pris d'ici 2021 pour permettre le transfert des zones des cinquante pas géométriques aux régions de Martinique et de Guadeloupe (**article 27**) : un premier décret en Conseil d'État précisant les modalités de dissolution des actuelles agences des

¹ Par voie de conséquence, aucune contravention n'a été prévue en cas de non-respect de cette limitation du nombre d'armes détenues en Nouvelle-Calédonie.

cinquante pas - chargées de la gestion de ces terrains pour le compte de l'État - et un second décret délimitant ces zones en vue de leur transfert.

Enfin, s'agissant de l'**article 7**, le décret n° 2017-992 du 10 mai 2017 relatif à la caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy a été publié récemment. Il précise les missions et le fonctionnement de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy.

Cette loi est partiellement applicable.

2. Loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé

La loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé, adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, dont l'initiative revient à la sénatrice Colette Giudicelli et plusieurs de ses collègues, énonce qu'un professionnel de santé qui signale de bonne foi une présomption de maltraitance ne peut pas voir engagée sa responsabilité, quelle qu'elle soit.

Elle précise que l'article 226-13 du code pénal, qui sanctionne la révélation d'une information à caractère secret, tel le secret médical, n'est pas applicable « *au médecin ou à tout autre professionnel de santé* » qui révèle « *les sévices ou privations qu'il a constatés, sur le plan physique ou psychique* ».

Initialement, le texte issu des travaux du Sénat visait les membres des professions médicales et les auxiliaires médicaux. Par souci d'exhaustivité, l'Assemblée nationale a souhaité faire plutôt référence aux professionnels de santé afin de couvrir sans ambiguïté, en plus des professions médicales et des auxiliaires médicaux, les auxiliaires de puériculture et les pharmaciens.

Par ailleurs, pour inciter ces professionnels à procéder aux signalements nécessaires, la loi du 5 novembre 2015 prévoit la possibilité pour les auteurs de signalements de s'adresser directement à la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP), plutôt qu'au procureur de la République, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Enfin, elle introduit une obligation de formation des médecins et autres professionnels de santé aux procédures de signalement de maltraitances.

Cette loi est d'application directe.

3. Loi organique n° 2015-1485 du 17 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy

Issue d'une proposition de loi organique sénatoriale déposée par M. Michel Magras et plusieurs de ses collègues, la loi organique n° 2015-1485 du 17 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy a été adoptée en termes identiques par les deux assemblées.

Destinée à actualiser le statut de cette collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, elle a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, sous réserve de la censure de deux dispositions introduites par l'Assemblée nationale¹.

Les compétences de la collectivité ont été étendues en matière de location de véhicules terrestres à moteur (**article 3**) et de carte et titre de navigation des navires de plaisance à usage personnel non soumis à francisation (**article 4**).

Les prérogatives de la collectivité ont été renforcées pour l'exercice de ses compétences. Le conseil territorial a désormais la faculté :

- d'exercer son droit de préemption, y compris à l'égard de biens détenus par des résidents, leurs conjoints, partenaires d'un pacte civil de solidarité ou concubins ou des sociétés détenues par eux, lorsque l'exercice de ce droit de préemption vise la préservation d'espaces naturels (**article 1^{er}**) ;

- d'instituer des sanctions administratives, y compris pécuniaires, dans ses domaines de compétences (**article 3**).

Les règles relatives au fonctionnement des institutions de la collectivité de Saint-Barthélemy ont été simplifiées et complétées.

Les pouvoirs du président du conseil territorial ont été renforcés :

- il dispose d'une délégation pour la durée de son mandat afin de représenter la collectivité en justice (**article 8**) ;

- il peut déléguer plus librement une partie de ses fonctions, notamment en faisant bénéficier des conseillers territoriaux de telles délégations si l'ensemble des membres du conseil exécutif en dispose (**article 8**).

Ont été prévues des règles - auparavant inexistantes au niveau de la loi organique - de quorum et de délégation des votes entre membres au sein du conseil exécutif (**article 9**).

¹ Conseil constitutionnel, 12 novembre 2015, Loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy, n° 2015-721 DC.

Les règles de convocation du conseil territorial ont été précisées : le délai minimal de douze jours pour adresser à ses membres le dossier est franc ; les documents envoyés comprennent les projets de délibération qui lui sont soumis par le conseil exécutif ; il peut être convoqué en urgence sous réserve du respect d'un délai d'un jour franc (**article 11**).

Dans un souci de simplification, le rapport spécial que le président du conseil territorial était chargé de présenter annuellement à l'assemblée délibérante et qui n'avait pas reçu de traduction concrète a été supprimé (**article 10**).

Le conseil économique, social et culturel a été réformé. Son intitulé a été modifié au profit de l'appellation de « conseil économique, social, culturel et environnemental ». Afin de rapprocher le délai entre la délibération du conseil exécutif qui arrête le projet de délibération et son vote par le conseil territorial, le délai qui lui était accordé pour rendre un avis, qui était d'un mois ramené à quinze jours en cas d'urgence, a été réduit à douze jours francs, avec réduction à un jour franc en cas d'urgence pour les seuls projets et propositions d'actes du conseil territorial à caractère économique, social, culturel et environnemental (**article 12**).

Pour éviter un partage délicat entre les projets de délibération devant être soumis à la consultation du conseil économique, social, culturel et environnemental et les autres, l'envoi de ces projets est devenu systématique (**article 11**).

Enfin, la composition de la commission consultative d'évaluation des charges a été réduite, avec la suppression des sièges de représentants de la région et du département de la Guadeloupe (**article 14**).

La mise en œuvre de cette réforme statutaire n'appelait aucune modification réglementaire.

Cette loi organique est d'application directe.

4. Lois n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste

Depuis le 14 novembre 2015, date de la déclaration de l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire métropolitain en application du décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du

3 avril 1955¹, cinq prorogations de l'état d'urgence ont été adoptées par le Parlement.

L'état d'urgence permet d'accroître les pouvoirs de police administrative du ministre de l'intérieur et des préfets en leur conférant notamment la possibilité :

- d'assigner à résidence une personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics (article 6) ;

- d'ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature et d'interdire, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre (article 8) ;

- d'ordonner des perquisitions administratives en tout lieu, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics (article 11).

Les lois n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence n'appelaient aucune mesure réglementaire d'application.

La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste a également complété les prérogatives dont dispose l'autorité administrative dans le cadre de l'état d'urgence : fermeture des lieux de culte, interdiction des cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose, régime de contrôles d'identité, fouilles de bagages et de véhicules sur décision du préfet, possibilité de retenir la personne faisant l'objet d'une perquisition administrative pour une durée maximale de quatre heures.

Elle a également rétabli la possibilité de saisir des données informatiques à l'occasion d'une perquisition administrative, dans des conditions conformes aux prescriptions formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 : ces

¹ L'état d'urgence a été rendu applicable à l'outre-mer par le décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

dispositions ont été jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016.

3 594 perquisitions administratives ont eu lieu entre le 14 novembre 2015 et le 25 mai 2016, 722 entre le 21 juillet 2016 et le 22 mai 2017.

268 arrêtés d'assignation à résidence – chaque arrêté concernant une personne – étaient en vigueur à la fin de la première phase de l'état d'urgence, le 25 février 2016, 68 à la fin de la deuxième période, le 25 mai 2016, 75 le 21 juillet 2016, 91 le 14 décembre 2016, 80 le 22 mai 2017.

Depuis le 21 juillet 2016, 3 631 contrôles d'identité, fouilles de véhicules ou de bagages ont été ordonnés par les préfets.

À l'initiative du Sénat, de nombreuses mesures tendant à renforcer les instruments de droit commun de la lutte contre le terrorisme ont été introduites dans la loi du 21 juillet 2016, la plupart étant d'application directe et les autres ayant reçu leur mesure d'application :

- augmentation d'un à trois mois de la durée maximale d'assignation à résidence dans le cadre du régime d'assignation à résidence créé par l'article 52 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure fiscale, applicable aux personnes de retour d'une zone à l'étranger où opèrent des groupes terroristes (article 10). Ce régime est désormais applicable avec le décret n° 2016-1269 du 28 septembre 2016 pris pour l'application des articles L. 225-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif au contrôle administratif des retours sur le territoire national ;

- suppression de la limitation à deux ans du dispositif d'interdiction administrative de sortie du territoire pour les personnes suspectées de vouloir rejoindre des organisations terroristes établies à l'étranger (article 11) ;

- allongement de la durée maximale de la détention provisoire pour les mineurs mis en examen pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (article 12) ;

- augmentation des peines encourues pour les infractions criminelles d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (article 13) ;

- automaticité de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français pour les étrangers condamnés pour terrorisme (article 14) ;

- renforcement du régime d'application des peines pour les personnes condamnées pour terrorisme : outre l'exclusion du bénéfice des crédits de réduction de peine prévue par les députés, exclusion du bénéfice de la suspension et du fractionnement des peines, du placement à l'extérieur et de la semi-liberté (article 8) ;

- assouplissement des conditions dans lesquelles peut être décidé l'armement des polices municipales (article 16) ;

- possibilité pour les anciens adjoints de sécurité (ADS) totalisant au moins trois ans d'ancienneté en qualité d'ADS et n'ayant pas fait l'objet d'une sanction disciplinaire de servir dans la réserve civile de la police nationale afin d'exercer des missions de police judiciaire, de soutien et de spécialistes (article 18) ;

- obligation pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) d'élaborer un code de bonne conduite relatif à la couverture audiovisuelle d'actes terroristes (article 20). Pour la mise en œuvre de cette disposition, le CSA a adopté le 20 octobre 2016 un texte intitulé « *Précautions relatives à la couverture audiovisuelle d'actes terroristes* » ;

- amélioration de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement afin, d'une part, de faciliter la mise en œuvre de la technique de recueil de renseignements permettant de recueillir en temps réel les données de connexion relatives à une personne en lien avec une menace terroriste (article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure) et, d'autre part, de clarifier les conditions de recueil des données de connexion accompagnant une interception de sécurité (article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure).

Ces cinq lois sont entièrement applicables.

5. Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales

La loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales a tiré les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 censurant certaines dispositions de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

Dans sa version résultant du vote définitif des deux assemblées parlementaires, l'article 6 de la loi relative au renseignement définissait les modalités particulières d'une technique de recueil de renseignement portant sur la surveillance des communications électroniques internationales. Pour ces mesures de surveillance internationale, la loi relative au renseignement prévoyait un chapitre autonome, composé d'un unique article L. 854-1 au sein du code de la sécurité intérieure s'articulant autour de trois paragraphes.

Le paragraphe I de l'article L. 854-1 traitait de la procédure d'autorisation, de la nature de la surveillance internationale et des conditions d'exploitation et de contrôle des renseignements recueillis. À l'instar du régime prévu pour les autres techniques de recueil de renseignement, ces dispositions prévoyaient que le Premier ministre, ou l'un de ses

collaborateurs directs habilités au secret de la défense nationale, pouvait autoriser, aux seules fins de protection des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3, la surveillance des communications émises ou reçues à l'étranger, sur demande motivée des ministres de tutelle des services de renseignement. La loi disposait que les mesures prises à ce titre étaient exclusivement régies par l'article L. 854-1 afin que la procédure de droit commun applicable aux autres techniques de recueil de renseignement définie par la loi relative au renseignement ne s'applique pas. La principale dérogation par rapport au régime de droit commun tenait au fait que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) n'était pas saisie préalablement à la délivrance de l'autorisation par le Premier ministre, son contrôle s'opérant *a posteriori*.

Alors que le texte du projet de loi initial ne décrivait que de manière très succincte la nature de ces mesures de surveillance, le Gouvernement avait, lors du débat au Sénat, déposé plusieurs amendements afin de préciser l'objet de cette surveillance, lesquels n'avaient ensuite fait l'objet d'aucune modification au cours des étapes ultérieures de la procédure législative. La loi définitivement adoptée par le Parlement précisait donc que les décisions du Premier ministre tendant à autoriser l'interception de ces communications et à les exploiter devaient désigner les systèmes de communication, les zones géographiques, les organisations ou les personnes ou groupes de personnes objets de la surveillance, les finalités justifiant cette surveillance ainsi que le ou les services de renseignement chargés de sa mise en œuvre.

Ces amendements avaient également fixé à quatre mois la durée des autorisations, comme dans le régime de droit commun.

Enfin, la loi renvoyait à deux décrets le soin de préciser ses modalités d'application. Un premier décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNCTR, aurait défini les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés, ainsi que les conditions de traçabilité et de contrôle par la CNCTR de la mise en œuvre des mesures de surveillance. La loi précisait cependant que ces renseignements n'auraient pu être collectés, transcrits ou extraits pour d'autres finalités que celles mentionnées à l'article L. 811-3.

Un second décret en Conseil d'État, non publié mais également pris après avis de la CNCTR, porté à la connaissance de la délégation parlementaire au renseignement, aurait quant à lui précisé, en tant que de besoin, les modalités de mise en œuvre de la surveillance de ces communications.

Le paragraphe II était consacré au régime juridique des flux dits « *mixtes* », c'est-à-dire des correspondances interceptées renvoyant à des numéros d'abonnement ou à des identifiants techniques rattachables au

territoire national¹. Il concernait également les personnes faisant l'objet d'une interception de sécurité au titre du régime de droit commun ayant quitté le territoire national. Pour ces deux types de correspondances, les dispositions adoptées par le Parlement prévoyaient que les renseignements collectés à ce titre étaient exploités, conservés et détruits selon le régime de droit commun, à une exception concernant le point de départ du délai de conservation qui devrait s'apprécier, non pas à compter de la date de recueil mais de celle de la première exploitation des renseignements collectés. Par ailleurs, la loi précisait que les données de connexion associées à ces correspondances faisaient l'objet des mêmes conditions de conservation et de destruction que celles du régime de droit commun.

Le paragraphe III de l'article L. 854-1 était relatif aux modalités de contrôle par la CNCTR. De sa propre initiative ou sur réclamation de toute personne souhaitant vérifier qu'aucune mesure de surveillance n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard, la commission se serait assurée que les mesures mises en œuvre en application de l'article L. 854-1 respectent ses dispositions, ainsi que les conditions fixées par les décrets d'application et les décisions d'autorisation du Premier ministre ou de ses délégués. À l'issue de son examen, la commission aurait adressé à l'auteur de la réclamation une notification en vertu de laquelle les vérifications nécessaires auraient été effectuées, sans confirmer ni infirmer leur mise en œuvre afin que leur éventuelle existence demeure secrète.

Dans le cas où la CNCTR aurait constaté un manquement aux seules dispositions relatives aux « *flux mixtes* », elle aurait eu la faculté d'adresser au Premier ministre une recommandation afin que le manquement cesse et que les renseignements collectés soient, le cas échéant, détruits. Si le Premier ministre n'avait pas donné suite à ces recommandations, la commission aurait alors eu la faculté de saisir le Conseil d'État afin que ce dernier statue sur la légalité des décisions incriminées. Cette procédure aurait différé du recours juridictionnel de droit commun en ce que cette faculté de saisine de la juridiction administrative aurait été réservée à la seule CNCTR, alors que pour toute autre technique de recueil de renseignement, toute personne justifiant d'une saisine préalable de la commission se voit reconnaître le droit de déposer un recours devant le Conseil d'État.

Le dernier alinéa du paragraphe III disposait enfin que la CNCTR faisait rapport au Premier ministre du contrôle exercé sur l'application de ces mesures en tant que de besoin et au moins une fois tous les six mois. Le Premier ministre aurait été tenu d'apporter une réponse motivée, dans un délai de quinze jours, aux recommandations et observations de ces rapports.

Dans sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 sur la loi relative au renseignement, le Conseil constitutionnel a déclaré la totalité de

¹ Numéros téléphoniques commençant par le préfixe 00.33, plages d'adresse IP renvoyant à un fournisseur d'accès à Internet opérant sur le territoire national ou n° IMSI des cartes SIM des téléphones mobiles renvoyant à un opérateur français.

l'article L. 854-1 du code de la sécurité intérieure contraire à la Constitution. Le Conseil a estimé qu'en ne « *définissant dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés en application de l'article L. 854-1, ni celles du contrôle par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de la légalité des autorisations délivrées en application de ce même article et de leurs conditions de mise en œuvre, le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Le juge constitutionnel a par conséquent fait application de sa jurisprudence sur l'incompétence négative du législateur et déclaré l'article L. 854-1 contraire à l'article 34 de la Constitution en vertu duquel relève du domaine de la loi la fixation des règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Le Conseil a par cohérence déclaré contraires à la Constitution les dispositions qui, dans la loi relative au renseignement, faisaient référence à l'article L. 854-1.

Pour remédier à cette inconstitutionnalité, le législateur a été saisi à l'automne 2015 d'une proposition de loi déposée par les députés Patricia Adam et Philippe Nauche afin de répondre aux critiques émises par le Conseil constitutionnel. Après adoption de ce texte dans les mêmes termes par les deux assemblées, cette technique de recueil de renseignement est désormais régie par la loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

Le régime juridique des mesures de surveillance des communications électroniques nationales est défini aux articles L. 854-1 à L. 854-9 du code de la sécurité intérieure (CSI).

1. Finalités, contenu et champ d'application de la surveillance internationale

L'article L. 854-1 précise que ces mesures de surveillance, qui ne portent que sur les communications émises ou reçues à l'étranger, ne peuvent être autorisées qu'aux seules fins de défense et de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3 du CSI.

Tout en disposant que ce régime juridique est autonome afin d'écartier les procédures de droit commun applicables aux techniques de recueil de renseignement mises en œuvre sur le territoire national, il définit les communications électroniques internationales pouvant faire l'objet d'une surveillance comme les correspondances et les données de connexion.

L'article L. 854-1 dispose également que les mesures prises à ce titre ne peuvent avoir pour objet d'assurer la surveillance individuelle des communications de personnes utilisant des numéros d'abonnement ou des identifiants techniques rattachables au territoire national, à l'exception du cas où ces personnes communiquent depuis l'étranger et, soit faisaient l'objet d'une autorisation d'interception de sécurité, délivrée en application de l'article L. 852-1 du CSI, à la date à laquelle elles ont quitté le territoire

national, soit sont identifiées comme présentant une menace au regard des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3.

Enfin, il indique que, sous réserve des dispositions particulières présentées ci-dessus, lorsqu'il apparaît que des communications électroniques interceptées sont échangées entre des personnes ou des équipements utilisant des numéros d'abonnement ou des identifiants techniques rattachables au territoire national, y compris lorsque ces communications transitent par des équipements non rattachables à ce territoire, celles-ci sont instantanément détruites.

2. Procédure d'autorisation de mise en œuvre des mesures de surveillance internationale

L'article L. 854-2 est relatif à la procédure d'autorisation de mise en œuvre des mesures de surveillance internationale. Il prévoit trois types d'autorisation.

Tout d'abord, il dispose que le Premier ministre, et lui seul, désigne, par une décision motivée, les réseaux de communications électroniques sur lesquels il autorise l'interception des communications émises ou reçues à l'étranger, dans les limites fixées à l'article L. 854-1.

Ensuite, il prévoit que, sur demande motivée des ministres ou de leurs délégués, le Premier ministre ou l'un de ses délégués peut autoriser l'exploitation non individualisée des données de connexion interceptées.

Cette autorisation désigne la ou les finalités poursuivies parmi celles mentionnées à l'article L. 811-3, le ou les motifs des mesures, le ou les services spécialisés de renseignement en charge de cette exploitation, le type de traitements automatisés pouvant être mis en œuvre, en précisant leur objet.

Cette autorisation, renouvelable dans les mêmes conditions, est délivrée pour une durée maximale d'un an.

Enfin, sur demande motivée des ministres ou de leurs délégués, le Premier ministre ou l'un de ses délégués peut également délivrer une autorisation d'exploitation de communications, ou de seules données de connexion, interceptées.

Cette autorisation désigne la ou les finalités poursuivies parmi celles mentionnées à l'article L. 811-3, le ou les motifs des mesures, les zones géographiques ou les organisations, groupes de personnes ou personnes concernés, le ou les services mentionnés à l'article L. 811-2 en charge de cette exploitation.

Cette autorisation, renouvelable dans les mêmes conditions, est délivrée pour une durée maximale de quatre mois.

3. La protection des parlementaires et professions « protégées »

L'article L. 854-3 fait bénéficier les parlementaires et les professions « protégées » (magistrats, avocats et journalistes) des mêmes garanties au titre de la surveillance internationale qu'au titre des techniques de recueil de renseignement mises en œuvre sur le territoire national. Ainsi, à l'instar de ce que prévoit l'article L. 821-7 du code de la sécurité intérieure, les personnes qui exercent en France ces mandats ou ces professions ne pourront faire l'objet d'une surveillance individuelle à raison de l'exercice de leur mandat ou de leur profession.

4. Les modalités de centralisation des renseignements recueillis

À l'instar de ce que dispose l'article L. 822-1 dans le régime de droit commun, l'article L. 854-4 précise que le Premier ministre met en place, après avis de la CNCTR, des dispositifs de traçabilité des interceptions et exploitations des communications internationales. Il confie également au Premier ministre le soin de fixer les modalités de la centralisation des renseignements ainsi collectés.

5. Les délais de conservation des renseignements recueillis

L'article L. 854-5 traite de la question de la durée de conservation des renseignements collectés au titre des mesures de surveillance internationale. Ces dispositions diffèrent substantiellement du régime de droit commun déterminé par l'article L. 822-2, en application duquel les renseignements sont conservés, à compter de leur recueil, pendant une durée de trente jours pour les correspondances interceptées, de quatre ans pour les données de connexion et de six ans pour les renseignements chiffrés.

Le régime de conservation applicable aux communications électroniques internationales est le suivant :

- douze mois à compter de leur première exploitation pour les correspondances, dans la limite d'une durée de quatre ans à compter de leur recueil ;

- six ans à compter de leur recueil pour les données de connexion ;

- huit ans à compter de leur recueil pour les renseignements chiffrés. Une fois déchiffrés, ces renseignements peuvent être conservés pendant douze mois s'il s'agit de correspondances ou six ans s'il s'agit de données de connexion.

Il est enfin précisé que :

- dans une mesure strictement nécessaire aux besoins de l'analyse technique et à l'exclusion de toute utilisation pour la surveillance des personnes concernées, les renseignements collectés qui contiennent des éléments de cyberattaque ou qui sont chiffrés, ainsi que les renseignements déchiffrés associés à ces derniers, peuvent être conservés au-delà des durées mentionnées ci-dessus ;

- les renseignements qui concernent une requête dont le Conseil d'État a été saisi ne peuvent être détruits. À l'expiration des délais de conservation mentionnés ci-dessus, ils sont conservés pour les seuls besoins de la procédure devant le Conseil d'État.

6. Les modalités d'exploitation et de destruction des renseignements collectés

L'article L. 854-6 dispose tout d'abord qu'exception faite des « *flux mixtes* » (voir ci-dessous article L. 854-8), les communications interceptées sont directement exploitées par les services spécialisés de renseignement. En effet, en application du régime de droit commun, les interceptions de communications (écoutes et transcriptions), ainsi que l'exécution des réquisitions de données de connexion, sont effectuées par le groupement interministériel de contrôle (GIC), organisme placé auprès du Premier ministre.

Il précise ensuite que les renseignements ne peuvent être collectés, transcrits ou extraits pour d'autres finalités que celles mentionnées à l'article L. 811-3. Par analogie avec le régime de droit commun, les transcriptions et extractions doivent être détruites dès lors que leur conservation n'est plus indispensable à la poursuite des finalités mentionnées à l'article L. 811-3.

Enfin, à l'instar de ce que prévoit le régime de droit commun, il impose que les opérations de destruction des renseignements collectés, les transcriptions et les extractions soient effectuées par des agents individuellement désignés et habilités et fassent l'objet de relevés.

7. Le régime juridique des opérations matérielles nécessaires à la mise en œuvre des interceptions de communications internationales

L'article L. 854-7 rend applicables les dispositions particulières des articles L. 871-6 et L. 871-7 aux opérations matérielles effectuées pour la mise en œuvre des mesures d'interception des communications électroniques internationales quand elles sont effectuées par les opérateurs de communications électroniques.

En pratique, ce renvoi permet que les opérations matérielles nécessaires à la mise en place des mesures de surveillance internationale dans les locaux et installations des opérateurs de réseaux de communications électroniques concernés soient effectuées sur ordre du Premier ministre, ou de la personne spécialement déléguée par lui, par des agents qualifiés de ces opérateurs dans leurs installations respectives. Il permet également que les surcoûts identifiables et spécifiques éventuellement exposés par les opérateurs pour répondre à la mise en œuvre des mesures de surveillance internationale fassent l'objet d'une compensation financière de la part de l'État.

8. Le régime juridique des « flux mixtes »

L'article L. 854-8 concerne les flux de communication dits « *mixtes* », définis comme ceux dont l'un des correspondants renvoie à un numéro d'abonnement ou à un identifiant technique rattachable au territoire national. Il concerne également les personnes qui faisaient l'objet d'une interception de sécurité à la date à laquelle elles ont quitté le territoire national ou présentant une menace au regard des intérêts fondamentaux de la Nation, pour autant que leur numéro ou leurs identifiants soient rattachables au territoire national.

Ces types de correspondances interceptées par les capacités techniques des services de renseignement concernés doivent ainsi être exploitées dans les conditions de droit commun, fixées aux paragraphes IV et V de l'article L. 852-1. Cette disposition implique que ces correspondances sont interceptées, transcrites et détruites sous l'autorité du GIC, à l'instar des interceptions de sécurité effectuées sur le territoire national.

De même, leur conservation et leur destruction obéissent aux prescriptions du régime de droit commun (articles L. 822-2 à L. 822-4), sous le contrôle de la CNCTR, à une exception près tenant au fait que la durée de conservation, fixée à trente jours par application de ces dispositions, démarre à compter de la première exploitation, et non du recueil, des correspondances, dans la limite de six mois à compter de leur recueil. Les données de connexion associées à ces flux mixtes sont elles aussi traitées dans les conditions de droit commun (intervention du GIC et délais de conservation de droit commun).

9. Le contrôle exercé par la CNCTR en matière de surveillance internationale

Enfin, l'article L. 854-9 fixe les modalités du contrôle exercé par la CNCTR sur les mesures de surveillance des communications internationales, qui auraient dû, dans la version censurée par le Conseil constitutionnel de l'article L. 854-1, être définies par décret en Conseil d'État. Afin de répondre aux griefs formulés par le Conseil, la loi détaille désormais la nature de ce contrôle et les prérogatives confiées à la CNCTR pour l'exercer. La première différence du contrôle exercé par la commission, par rapport au régime de droit commun, porte sur le stade de son examen qui ne s'exerce qu'après la délivrance de l'autorisation par le Premier ministre et non avant.

9.1. Définition du champ d'application du contrôle de la CNCTR

Il est tout d'abord prévu que la CNCTR reçoit copie de toutes les « *décisions et autorisations mentionnées à l'article L. 854-2* », formulation qui permet de lever toute ambiguïté sur le fait que la CNCTR est destinataire des décisions de désignation des réseaux de communications électroniques faisant l'objet d'une interception.

Il prévoit ensuite, ce qu'excluait les dispositions censurées de la loi relative au renseignement, que la CNCTR dispose d'un « accès permanent, complet et direct aux dispositifs de traçabilité » portant sur les communications internationales interceptées, ainsi qu'aux « renseignements collectés, aux transcriptions et extractions réalisées et aux relevés » des opérations de transcription, extraction et destruction. La CNCTR se voit également reconnaître un pouvoir de contrôle, à sa demande, des « dispositifs techniques nécessaires à l'exécution des décisions et autorisations ». Dans le cas où la surveillance internationale porterait sur des personnes situées à l'étranger mais dont les numéros d'abonnement ou les identifiants techniques sont rattachables au territoire national et qui seraient identifiées comme présentant une menace au regard des intérêts fondamentaux de la Nation (en application du troisième alinéa de l'article L. 854-1), leur identité serait portée « sans délai » à la connaissance de la commission.

9.2. Prérogatives de la CNCTR

L'article L. 854-9 donne ensuite à la commission le pouvoir de solliciter auprès du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Il rend également applicable le délit d'entrave à l'exercice des missions de contrôle effectuées par la CNCTR sur les mesures de surveillance internationale, prévu à l'article L. 833-3 du code de la sécurité intérieure.

9.3. Nature du contrôle effectué par la CNCTR

L'article L. 854-9 définit également les conditions dans lesquelles la commission exerce son contrôle, de sa propre initiative ou sur réclamation de toute personne souhaitant vérifier qu'aucune mesure de surveillance n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard. Dans ce second cas, la CNCTR s'assure que les mesures mises en œuvre au titre de la surveillance internationale respectent les conditions fixées par la loi ainsi que celles définies par les textes d'application et, par les « décisions et autorisations » du Premier ministre ou de ses délégués. La commission notifie le cas échéant à l'auteur de la réclamation qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires, sans confirmer ni infirmer la mise en œuvre des mesures de surveillance, afin que leur éventuelle existence demeure secrète.

9.4. Le recours juridictionnel

Puis, l'article traite des conditions dans lesquelles la CNCTR peut saisir la juridiction administrative. Les dispositions en vigueur induisant une évolution substantielle par rapport à celles de la loi relative au renseignement déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Alors que ces dernières limitaient les facultés de saisine par la commission du Premier ministre et, le cas échéant, de la juridiction administrative, aux seuls manquements qu'elle aurait pu constater sur les « flux mixtes » de communications, ce sont désormais l'ensemble des

mesures de surveillance des communications électroniques internationales qui peuvent faire l'objet de cette procédure de recours.

Dans le cas où la CNCTR constaterait un tel manquement, elle adresserait au Premier ministre une recommandation tendant à ce que le manquement cesse et que les renseignements collectés soient, le cas échéant, détruits. Si le Premier ministre ne donnait pas suite à la recommandation ou si les suites données étaient estimées insuffisantes, le président de la commission ou une minorité de trois membres du collège pourraient saisir le Conseil d'État afin que la formation compétente saisie du dossier se prononce sur la légalité de la mesure.

Il est à noter que l'engagement de cette procédure de recours reste exclusivement à l'initiative de la commission, contrairement au régime de droit commun qui permet à tout justiciable de saisir le juge administratif à la seule condition d'avoir saisi préalablement la CNCTR d'une demande de vérification.

9.5. Les observations de la CNCTR

Le dernier alinéa de l'article L. 854-9 précise les modalités selon lesquelles la commission fait des observations sur les mesures de surveillance internationale. À ce titre, la CNCTR peut adresser au Premier ministre les recommandations et observations qu'elle juge nécessaires au titre du contrôle qu'elle exerce. Le droit désormais en vigueur diffère sur ce point de la version votée par le Parlement lors de la loi relative au renseignement en ce que cette dernière prévoyait un rapport semestriel de la CNCTR sur les mesures de surveillance internationale et obligeait le Premier ministre à apporter une réponse motivée aux recommandations et observations de la commission dans un délai maximum de quinze jours, procédure qui a été en définitive jugée trop lourde.

Cette loi est d'application directe.

6. Loi n° 2015-1703 du 17 novembre 2015 visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale

Issue d'une proposition de loi sénatoriale déposée par M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste et apparentés, la loi n° 2015-1703 du 17 novembre 2015 visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale a été adoptée en termes identiques par les deux assemblées dès la première lecture.

Elle rétablit une incrimination pénale supprimée par erreur par l'article 16 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Si l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique interdisait tout don d'une personne morale à un parti politique, à l'exception d'un don provenant d'un autre parti politique, l'article 11-5 de la même loi, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, ne réprimait plus pénalement ce don illégal.

Depuis la loi n° 2015-1703 du 17 novembre 2015, applicable sur l'ensemble du territoire national (article 2), l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988 punit à nouveau de 3 750 euros d'amende et d'un an d'emprisonnement le donateur et le donataire si le don à un parti politique émane d'une personne morale autre qu'un parti politique (article 1^{er}).

Cette loi est d'application directe.

7. Loi organique n° 2015-1712 et loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française

Issues de propositions de loi sénatoriales déposées par M. Vincent Eblé et les membres du groupe socialiste et républicain, la loi organique n° 2015-1712 et la loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du *Journal officiel de la République française* ont été adoptées en termes identiques par les deux assemblées après accord en commission mixte paritaire.

Elles ont mis fin à la publication sur support papier du *Journal officiel*, au profit d'une publication sur le seul support électronique, à compter du 1^{er} janvier 2016 et sur l'ensemble du territoire national.

Elles ont prévu que la publication sur support électronique des actes individuels, notamment ceux ayant trait à la vie personnelle des individus, auparavant assurée exclusivement sur support papier, devrait être effectuée « dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche ».

Enfin, elles ont ouvert à toute personne la possibilité de demander à obtenir sur support papier un acte publié au *Journal officiel* et l'obligation corrélative pour l'administration de lui communiquer l'extrait correspondant, sauf en cas de demandes abusives « en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique ».

En 2015, selon le rapport d'activité de la direction de l'information légale et administrative, 52,5 % des textes avaient été publiés simultanément sur support électronique et sur support papier, tandis que 38,6 % l'avaient été sur le seul support électronique et 8,9 % sur le seul support papier.

Dans sa décision du 17 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a considéré que la gratuité et la permanence de la mise à disposition en ligne

du *Journal officiel* constituaient une double exigence constitutionnelle pour assurer le principe d'égalité devant la loi et l'objectif d'accessibilité de la loi¹.

Le décret en Conseil d'État n° 2015-1717 du 22 décembre 2015 relatif à la dématérialisation du *Journal officiel de la République française* a procédé aux modifications règlementaires nécessaires.

Outre la suppression de dispositions devenues inutiles, comme la référence aux publications exclusivement sous forme électronique (article 2 **du décret**), ou redondantes (articles 6 et 7 du décret), et des actualisations rédactionnelles (article 8 du décret), ce décret a défini la liste des actes individuels devant être publiés « dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche » : il a repris celle des actes qui ne devaient auparavant faire l'objet d'aucune publication sous forme électronique au *Journal officiel*, en y ajoutant les décrets prononçant l'exclusion ou la suspension de certaines décorations (Légion d'honneur, médaille militaire et ordre national du mérite) ainsi que les arrêts définitifs de la Cour des comptes prononçant une condamnation, les sanctions administratives et disciplinaires ainsi que les décisions abrogeant ou retirant ces sanctions (articles 4 et 5 du décret).

Comme le Gouvernement l'avait annoncé lors des travaux parlementaires, plusieurs modalités d'accès à ces actes depuis la version électronique du *Journal officiel* assurent leur protection. Ainsi, aucun formulaire de recherche des textes publiés au *Journal officiel* ne donne accès à ces informations nominatives à accès protégé. La recherche peut être effectuée pour celles publiées à compter du 1^{er} janvier 2016 mais uniquement à partir de la date de publication du *Journal officiel* donnant ainsi accès au sommaire intégral de l'édition. Le lecteur doit alors répondre à une question de manière à empêcher tout traitement automatisé, avant d'accéder pour cinq minutes à un navigateur affichant l'ensemble des textes contenant des informations nominatives à accès protégé d'un même *Journal officiel*. En 2016, les informations nominatives à accès protégé ont suscité 251 128 visites représentant 894 558 pages vues.

S'agissant des demandes de communication sur support papier d'extraits du *Journal officiel*, le décret n° 2015-1717 du 22 décembre 2015 a prévu la possibilité pour l'administration de mettre à la charge du demandeur, à condition de l'en aviser, les frais de reproduction et, le cas échéant, d'envoi des documents et d'exiger leur acquittement préalable (article 2 du décret).

Le nombre d'abonnés au sommaire du *Journal officiel* en version électronique a augmenté de 65 932 au 1^{er} janvier 2015 à 89 861 au 1^{er} janvier 2017, quelque 19 363 236 de visites ayant été enregistrées, pour un total de 47 170 217 pages vues, sur l'ensemble de l'année 2016.

¹ Conseil constitutionnel, 17 décembre 2015, Loi organique portant dématérialisation du *Journal officiel*, n° 2015-724 DC.

Cette loi et cette loi organique sont entièrement applicables.

8. Loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de réutilisation des informations du secteur public

Adoptée selon la procédure accélérée, la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de réutilisation des informations du secteur public a transposé en droit national la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Cette transposition a toutefois été l'occasion pour le Gouvernement de promouvoir l'ouverture des données publiques ou *open data* par l'institution d'un véritable droit à la réutilisation des informations du secteur public et la levée des obstacles à cette réutilisation :

- définition de normes techniques de mise à disposition de ces informations pour en favoriser la réutilisation ;
- suppression des régimes de réutilisation dérogatoires et restrictifs ;
- encadrement des accords d'exclusivité.

La loi du 28 décembre 2015 surtout affirmé le principe de la gratuité de la réutilisation des informations du secteur public, en encadrant strictement l'usage des redevances de réutilisation.

Contrairement aux autres dispositions qui étaient d'application directe, ce dernier point a nécessité la prise de deux décrets expressément prévus par l'article 5 de la loi :

- le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public, décret en Conseil d'État déterminant les modalités de fixation des redevances ainsi que la liste des catégories d'administrations qui sont autorisées, en raison de la nature de leur activité et des conditions de leur financement, à établir des redevances ;

- le décret n° 2016-1617 du 29 novembre 2016 relatif aux catégories d'informations publiques de l'État et de ses établissements publics administratifs susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance de réutilisation, qui fixe la liste des informations ou catégories d'informations qui peuvent être soumises à redevance.

Conformément à la loi, ces deux décrets ont été pris « *après avis de l'autorité compétente* », à savoir une formation spécialisée du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative, qui a été désignée par le décret n° 2016-308 du 17 mars 2016 relatif à la

réutilisation des informations publiques et modifiant le code des relations entre le public et l'administration (dispositions réglementaires).

Ces deux décrets sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

L'article 11 de la loi habilitait, par ailleurs, le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour modifier et compléter le code des relations entre le public et l'administration, afin de codifier, à droit constant, les articles 10 à 19 et 25 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, les autres dispositions de cette loi ayant été codifiées précédemment. L'ordonnance n° 2016-307 du 17 mars 2016 portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques dans le code des relations entre le public et l'administration a donc codifié ces dispositions au sein du titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration. Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé au Sénat le 11 mai 2016 (n° 604, 2015-2016).

Cette loi est entièrement applicable.

9. Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France

Adoptée par l'Assemblée nationale en lecture définitive, la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France comprend deux volets.

Le premier volet réforme l'admission au séjour des ressortissants étrangers. La loi institue tout d'abord un parcours personnalisé d'intégration dans lequel s'engagent les primo-arrivants par la signature du contrat d'intégration républicaine visant à renforcer leur insertion et leur autonomie dans la société française. Elle généralise ensuite la délivrance de cartes de séjour pluriannuelles, délivrées après un an de séjour sur le territoire national, et crée un titre de séjour pluriannuel intitulé « passeport talent » pour favoriser l'attractivité de la France au niveau international.

Le second volet modifie le dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière. La loi introduit de nouveaux outils comme l'interdiction de circulation pour les ressortissants communautaires qui vise à interdire l'accès au territoire national pour un motif d'ordre public ou d'abus de droit. Elle affirme la priorité de l'assignation à résidence sur la rétention administrative en mettant à disposition des autorités en charge de l'éloignement de nouveaux instruments juridiques. Elle fait évoluer le contentieux de l'éloignement sur deux points : d'une part, elle adapte les délais de saisine du juge administratif pour la contestation de l'obligation de quitter le territoire français, d'autre part, elle transfère au juge des libertés et

de la détention (JLD) le contrôle de la décision administrative de placement en rétention tout en raccourcissant à quarante-huit heures le délai à l'expiration duquel l'autorité administrative doit saisir le JLD pour prolonger cette mesure.

La loi opère de nombreux renvois à des mesures d'application, notamment pour fixer la date d'entrée en vigueur de plusieurs dispositions, avec toutefois des dates-butoir. Ces butoirs ont été respectés de justesse, ce qui a rendu plus difficile l'anticipation par les services de la mise en place de certains dispositifs tels la modification de l'office du JLD en matière de rétention.

Ne sont donc entrées en vigueur qu'à la date-butoir du 1^{er} juillet 2016 :

- les dispositions relatives à la déclaration de nationalité à raison de la qualité de frère ou sœur de Français, du fait de la publication au *Journal officiel* du 30 juin du décret n° 2016-872 du 29 juin 2016 relatif aux modalités de réception et d'instruction des déclarations de nationalité souscrites en application des articles 21-2, 21-13-1 ou 21-13-2 du code civil ;

- les dispositions relatives au parcours personnalisé d'intégration républicaine, du fait de la publication au *Journal officiel* du 2 juillet 2016 du décret n° 2016-900 du 1^{er} juillet 2016 pris pour l'application de l'article 1^{er} de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et relatif au parcours personnalisé d'intégration républicaine.

Le Gouvernement a précisé dans le rapport au Parlement relatif à l'application de la loi, établi conformément à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, que le décret précisant les modalités d'application du contrat d'intégration républicaine à Mayotte et de la mise en œuvre progressive de la formation linguistique dans ce département serait pris ultérieurement, son entrée en vigueur y étant différée au 1^{er} janvier 2018.

De même, alors que la loi prévoyait une entrée en vigueur au plus tard au 1^{er} novembre 2016, les sept autres décrets comportant les mesures d'application de la majeure partie des dispositions de la loi ne sont parus au *Journal officiel* que le 30 octobre 2016.

Le décret en Conseil d'État n° 2016-1456 du 28 octobre 2016 pris pour l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 et portant diverses dispositions relatives à l'entrée, au séjour et au travail des étrangers en France précise les conditions de délivrance des différents titres de séjour créés par la loi, en particulier les cartes de séjour pluriannuelles, ainsi que des autorisations de travail pour l'emploi de travailleurs étrangers. Il définit en outre les modalités de fonctionnement du collège de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dans le cadre de la procédure « étranger malade ».

Le décret en Conseil d'État n° 2016-1457 du 28 octobre 2016 met en œuvre les mesures de lutte contre l'immigration irrégulière. Il désigne l'autorité compétente pour prononcer l'interdiction de circulation sur le territoire français applicable aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles obligés de quitter le territoire français. Il précise les instruments mis à disposition de l'autorité administrative pour éloigner les étrangers en situation irrégulière assignés à résidence : qu'il s'agisse des modalités suivant lesquelles le préfet peut faire présenter un étranger à ses autorités consulaires aux fins d'identification ou des modalités de saisine du juge des libertés et de la détention aux fins d'intervention au domicile d'un étranger. Il prévoit les conditions d'intervention du juge des libertés et de la détention sur le contrôle de légalité et la prolongation de la rétention. Il fixe les modalités du prononcé et du recouvrement de l'amende infligée aux entreprises de transport qui manquent à leur obligation de réacheminement des passagers non admis sur le territoire français.

Le décret en Conseil d'État n° 2016-1458 du 28 octobre 2016 pris pour l'application du titre II de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et portant notamment modification du code de justice administrative (partie réglementaire) modifie les dispositions réglementaires relatives à la contestation devant le juge administratif de l'obligation de quitter le territoire français et tire les conséquences du transfert de compétence au juge des libertés et de la détention du contentieux des décisions de placement en rétention.

Le décret en Conseil d'État n° 2016-1459 du 28 octobre 2016 relatif à la contribution spéciale instituée par l'article L. 330-6-1 du code du travail applicable à Mayotte précise les modalités d'application de cet article créé par la loi du 7 mars 2016, à l'initiative du sénateur Thani Mohammed Soilihi, afin d'aligner le régime des sanctions infligées aux employeurs d'étrangers sans titre de travail à Mayotte sur celui applicable en métropole.

Le décret n° 2016-1461 du 28 octobre 2016 pris pour l'application de l'article L. 5221-2-1 du code du travail fixe la liste des domaines pour lesquels l'étranger qui entre en France afin d'y exercer une activité salariée pour une durée inférieure ou égale à trois mois est dispensé d'autorisation de travail.

Le décret n° 2016-1462 du 28 octobre 2016 relatif aux taxes prévues aux articles L. 311-13 et L. 311-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile instaure un tarif uniforme de taxe pour la délivrance et le renouvellement des cartes de séjour pluriannuelles et un tarif minoré pour les cartes de séjour pluriannuelles délivrées aux étudiants.

Enfin, le décret n° 2016-1463 du 28 octobre 2016 fixe la liste des diplômes prévue aux articles L. 311-11, L. 313-10 et au 1° de l'article L. 313-20 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que le seuil de rémunération prévu à l'article L. 311-11 du même code.

Seul manque donc encore le décret précisant les modalités d'application du contrat d'intégration républicaine à Mayotte.

Il convient de noter que le 2° de l'article 31 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique est d'ores et déjà revenu sur une disposition de la loi du 7 mars 2016, en rétablissant la saisine du JLD en vue de la prolongation de la rétention à cinq jours dans le seul département de Mayotte.

Cette loi est partiellement applicable.

10. Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs

La loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs résulte d'une proposition de loi déposée le 7 octobre 2015 à l'Assemblée nationale par M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues.

Dans l'exposé des motifs de ce texte, les auteurs de la proposition de loi, estimant que les « *transports en commun occupent une place centrale dans la vie quotidienne [des Français]* » et que « *la sûreté des passagers est (...) une priorité nationale* », proposaient de mieux protéger les transports en commun contre les risques d'attentats et de lutter contre la fraude, les incivilités et la violence au quotidien.

La proposition de loi initiale contenait 2 titres regroupant 9 articles au total.

La loi adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, après accord en commission mixte paritaire, et promulguée le 22 mars 2016 compte en définitive quatre titres regroupant 23 articles. Elle appelait **dix mesures réglementaires d'application, dont trois sont encore manquantes.**

Le titre 1^{er} de la loi du 22 mars 2016 contient des dispositions relatives à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique et le terrorisme dans les transports publics de voyageurs. Il compte 13 articles.

L'**article 1^{er}** autorise les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP à procéder à des inspections visuelles et à des fouilles de bagages ainsi qu'à des palpations de sécurité, en application des dispositions législatives applicables aux agents de sécurité privée et dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Il assouplit par ailleurs les

conditions applicables à l'ensemble des agents de sécurité privée pour procéder à des palpations de sécurité. Enfin, il supprime du code de la sécurité intérieure et du code des transports la notion de « *bagages à main* », source d'ambiguïté.

En application de cet article, a été pris le décret n° 2016-1281 du 28 septembre 2016 modifiant le décret n° 2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP et pris pour l'application des articles 11-1 et 11-3 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983. Ce décret rend également applicables les dispositions de l'article 4 de la loi.

Les palpations de sécurité pourront être mises en œuvre, lorsque le préfet de département aura constaté, par arrêté, des circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour l'ordre public, notamment à l'entrée des gares ou des trains afin de sécuriser les transports publics. Pour effectuer ces palpations, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP devront être formés, habilités par leur employeur puis agréés, pour la RATP, par le préfet de police et, pour la SNCF, par le préfet de département du siège de la direction de zone de sûreté dont dépendra l'agent concerné. Si ce siège est à Paris, ou si les agents ne sont pas rattachés à une direction de la zone de sûreté, l'agrément doit être délivré par le préfet de police ; si le siège de la direction de la zone de sûreté est dans le département des Bouches-du-Rhône, l'agrément doit être délivré par le préfet de police des Bouches-du-Rhône.

L'**article 2** permet de procéder à une expérimentation, d'une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2017, d'un dispositif de « *caméra-piéton* » au bénéfice des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP. La détermination des modalités d'application de cet article et de l'utilisation des données collectées a été renvoyée à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

A ainsi été pris le décret n° 2016-1862 du 23 décembre 2016 relatif aux conditions de l'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP. Ce texte autorise à titre expérimental, pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2017, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP à procéder à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions dans les conditions prévues à l'article L. 2251-4-1 du code des transports. Il prévoit également les modalités de mise en œuvre des traitements de données à caractère personnel issues des enregistrements audiovisuels et notamment leurs finalités, les données enregistrées, les modalités et la durée de leur conservation, les conditions d'accès aux enregistrements.

L'**article 3** renforce les conditions dans lesquelles les forces de l'ordre contrôlent, pour le compte du représentant de l'État dans le

département, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

À cet égard, cet article précise qu'outre la formation initiale dont ils bénéficient, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP reçoivent une formation continue adaptée aux besoins des services, en vue de maintenir ou de parfaire leur qualification professionnelle, leur connaissance des règles déontologiques et leur adaptation aux fonctions qu'ils sont conduits à exercer.

Le contenu de ces formations doit être conforme à un cahier des charges fixé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des transports. A ainsi été pris l'arrêté du 28 septembre 2016 relatif à la formation des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, modifié par l'arrêté du 16 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 28 septembre 2016 relatif à la formation des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

Cet article prévoit par ailleurs qu'un code de déontologie des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP est établi par décret en Conseil d'État. En application de cette disposition a été pris le décret n° 2016-1495 du 4 novembre 2016 portant code de déontologie des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP. Ce texte comporte ainsi un ensemble de droits et de devoirs applicables à ces agents dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

L'article 4 dispose que la tenue et la carte professionnelle dont les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP sont obligatoirement porteurs dans l'exercice de leurs fonctions ne doivent entraîner aucune confusion avec celles des autres agents des services publics, notamment des services de police. Ces agents peuvent cependant être dispensés du port de la tenue dans l'exercice de leurs fonctions. En cas d'intervention, ils sont alors porteurs, de façon visible, de l'un des moyens matériels d'identification dont ils sont dotés, qui ne doit entraîner aucune confusion avec les moyens utilisés par les autres agents des services publics. Ils sont tenus de présenter leur carte professionnelle à quiconque en fait la demande.

La loi renvoie à un texte réglementaire la fixation des conditions d'application de ces dispositions. À cet effet, le décret n° 2016-1281 du 28 septembre 2016 modifiant le décret n° 2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP et pris pour l'application des articles 11-1 et 11-3 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, également pris pour l'application de l'article 1^{er}, prévoit : l'extension de la dispense du port de la tenue des agents des services internes de sécurité ainsi que la possibilité de porter une arme sans la tenue, les conditions de ce nouveau dispositif, le port, en absence de

tenue, d'un signe distinctif d'appartenance au service interne de sécurité et, enfin, la compétence territoriale du préfet en la matière.

L'article 5 a inséré un nouvel article L. 114-2 dans le code de la sécurité intérieure. Ce dispositif autorise que les décisions de recrutement et d'affectation concernant les emplois en lien direct avec la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport public de personnes ou d'une entreprise de transport de marchandises dangereuses soumises à l'obligation d'adopter un plan de sûreté soient précédées d'enquêtes administratives, consistant en la consultation du casier judiciaire et des fichiers de police, destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées.

Dans ce cadre, il appartiendra à l'employeur d'informer par écrit la personne qui postule à un tel emploi qu'elle est susceptible de faire l'objet d'une telle enquête.

De telles enquêtes administratives pourront également concerner, parmi les personnels exerçant les fonctions mentionnées ci-dessus, ceux qui sont déjà en fonction et dont le comportement laisse apparaître des doutes sur la compatibilité avec l'exercice des missions pour lesquelles ils ont été recrutés ou affectés. Dans ce second cas, l'enquête pourra être conduite à la demande de l'employeur ou à l'initiative de l'autorité administrative.

La réalisation d'une telle enquête n'a pas vocation à être systématique et il appartiendra au ministre de l'intérieur de décider des suites à donner à une telle demande au regard des justifications apportées par l'employeur.

S'agissant des suites à donner à l'enquête administrative, l'article L. 114-2, dans sa version résultant de la loi du 22 mars 2016, se limitait à préciser que l'autorité administrative avise sans délai l'employeur de son résultat et précise si le comportement de cette personne donne des raisons sérieuses de penser qu'elle est susceptible, à l'occasion de ses fonctions, de commettre un acte portant gravement atteinte à la sécurité ou à l'ordre publics. Il était renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la liste des fonctions concernées et de déterminer les modalités d'application de ces dispositions.

Dans le projet de décret préparé par le Gouvernement à la fin de l'année 2016, il était indiqué que le ministre de l'intérieur ne transmettait à l'employeur que le sens de son avis, à savoir la compatibilité ou l'incompatibilité du comportement de l'intéressé avec l'exercice des fonctions.

Pour les personnes candidates à l'exercice de telles fonctions, l'enquête administrative aurait permis à l'employeur d'écarter la candidature. En revanche, une difficulté se pose pour les personnes déjà recrutées dans les champs couverts par ce dispositif dans la mesure où il

convient de préciser les conditions dans lesquelles l'employeur, et lui seul, pourrait tirer les conséquences d'un avis d'incompatibilité. En effet, contrairement à la situation prévalant pour les emplois soumis à habilitation ou agrément délivré par l'autorité administrative, l'employeur sera, dans le cadre de l'article L. 114-2, le seul responsable des conséquences à donner aux résultats de l'enquête administrative.

Le Gouvernement envisageait ainsi, dans son projet de décret d'application, de permettre aux employeurs de rompre le contrat de travail en cas d'avis d'incompatibilité et dans le cas où il lui aurait été impossible de proposer au salarié, compte tenu de ses compétences, une autre affectation.

Toutefois, lors de l'examen de ce projet de décret le 15 novembre 2016, le Conseil d'État a estimé que de telles dispositions relevaient du domaine de la loi au titre du droit du travail, dont l'article 34 de la Constitution confie au législateur la détermination des principes fondamentaux.

Le code du travail imposant l'existence d'une « *cause réelle et sérieuse* » pour licencier un salarié et la loi ayant la possibilité de qualifier certaines situations comme motif de licenciement, le Conseil d'État a par conséquent invité le Gouvernement à soumettre au Parlement un complément législatif à l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure afin de sécuriser la situation des employeurs qui souhaiteraient tirer les conséquences d'un avis d'incompatibilité et les droits des personnels faisant l'objet par de telles enquêtes.

Ces compléments ont été apportés par l'article 5 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique. Ceux-ci précisent que lorsque le résultat d'une enquête fait apparaître, le cas échéant après l'exercice des voies de recours devant le juge administratif, que le comportement du salarié concerné est incompatible avec l'exercice des missions pour lesquelles il a été recruté ou affecté, l'employeur lui propose un autre emploi correspondant à ses qualifications. En cas d'impossibilité de procéder à un tel reclassement ou en cas de refus du salarié, l'employeur engage à son encontre une procédure de licenciement. Cette incompatibilité constitue la cause réelle et sérieuse du licenciement, qui est prononcé dans les conditions prévues par les dispositions du code du travail relatives à la rupture du contrat de travail pour motif personnel.

L'employeur peut décider, à titre conservatoire et pendant la durée strictement nécessaire à la mise en œuvre des suites données au résultat de l'enquête qui lui est communiqué par l'autorité administrative, de retirer le salarié de son emploi, avec maintien du salaire.

Le salarié peut contester, devant le juge administratif, l'avis de l'autorité administrative dans un délai de quinze jours à compter de sa notification et, de même que l'autorité administrative, interjeter appel puis se pourvoir en cassation dans le même délai. Les juridictions saisies au fond

statuent dans un délai de deux mois. La procédure de licenciement ne peut être engagée tant qu'il n'a pas été statué en dernier ressort sur ce litige.

Le législateur ayant apporté les précisions jugées nécessaires par le Conseil d'État, a été pris le décret n° 2017-757 du 3 mai 2017 relatif aux enquêtes administratives prévues par l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure concernant les affectations et les recrutements dans certaines entreprises de transport.

Ce texte encadre ainsi la procédure de demande d'enquête administrative :

- il fixe la liste des fonctions pour lesquelles l'avis peut être sollicité ;
- il définit les modalités selon lesquelles les demandes d'avis doivent être formulées. Elles sont adressées par écrit au ministre de l'intérieur par le chef d'entreprise ou un responsable de l'entreprise spécialement habilité et désigné par lui. Par ailleurs, l'entreprise doit informer par tout moyen la personne qui postule à un emploi correspondant à l'une des fonctions mentionnées dans la liste précitée qu'elle est susceptible de faire l'objet d'une enquête administrative ;
- il définit les traitements de données à caractère personnel pouvant être utilisés pour la mise en œuvre des enquêtes administratives prévues à l'article L. 114-2 ;
- il détermine les modalités de communication, par le ministre, du résultat de l'enquête à l'employeur ainsi que les modalités de communication de l'avis d'incompatibilité au salarié. Ce dernier peut effectuer un recours administratif contre l'avis d'incompatibilité devant le ministre ainsi qu'un recours contentieux devant le juge administratif. Cet avis ne peut être consulté, au sein de l'entreprise concernée, que par un responsable spécialement désigné par le chef d'entreprise. Le décret prévoit en outre les conditions de conservation et de destruction des avis.

L'**article 6** étend aux agents de police judiciaire la possibilité de constater l'ensemble des infractions à la police des transports et non pas seulement les contraventions à la police des transports.

L'**article 7** a pour objet principal de permettre aux entreprises exerçant une mission de transport public routier de voyageurs ou de marchandises de consulter le fichier du permis de conduire défini à l'article L. 225-1 du code de la route.

L'**article 8** adapte les règles de compétence territoriale des procureurs de la République au transport ferroviaire, en créant un article 78-7 nouveau au sein du code de procédure pénale.

En effet, l'article 43 du code de procédure pénale prévoit plusieurs critères de compétence territoriale, le critère principal généralement retenu étant celui du lieu dans lequel sont commis les faits.

Or, dans la mesure où, lors de son trajet, un train traverse les ressorts territoriaux de plusieurs procureurs de la République, les règles de compétence territoriale de droit commun créaient une incertitude quant au procureur de la République compétent pour ordonner des réquisitions aux fins de contrôler l'identité de personnes dans des lieux déterminés aux fins de recherche et de poursuite d'infractions particulières (article 78-2, alinéa 6 du code de procédure pénale) ou pour procéder à des fouilles de bagages (article 78-2-2 du code de procédure pénale).

Par conséquent, ces dispositions ont donné au procureur de la République du ressort de la gare de départ la compétence pour décider la mise en œuvre de contrôles et vérifications prévus par les articles 78-2 et 78-2-2 du code de procédure pénale. En revanche, en cas de gare de départ à l'étranger, le procureur de la République du ressort de la gare d'arrivée est compétent pour décider de ces mesures. Les procureurs de la République des ressorts des gares de transit doivent être informés.

L'**article 9** a pour objet d'étendre le champ d'application des dispositions permettant la mise en œuvre de contrôles d'identité pour prévenir des atteintes contre les personnes ou les biens afin de permettre la fouille des bagages au sein de véhicules et d'emprises immobilières des transports publics de voyageurs.

L'**article 10** autorise, sous certaines conditions, la transmission aux forces de l'ordre, en temps réel, d'images de vidéo-protection réalisées au sein des véhicules et emprises immobilières de transport public.

L'**article 11** a tout d'abord pour objet de créer une obligation, dont le non-respect n'est pas sanctionné, d'être en mesure de justifier de son identité à la charge d'une personne qui ne dispose pas d'un titre de transport valable à bord des véhicules de transport ou dans les zones dont l'accès est réservé aux personnes munies d'un titre de transport, ou qui ne régularise pas immédiatement sa situation. À cet effet, la personne doit être porteuse d'un document attestant cette identité, la liste des documents valables étant établie par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des transports. Au 1^{er} juin 2017, cet arrêté n'avait pas encore été pris.

En outre, l'article 11 donne la possibilité aux entreprises de transport routier, ferroviaire ou guidé de subordonner le voyage de leurs passagers à la détention d'un titre de transport nominatif.

L'**article 12** a pour premier objet d'affirmer le principe selon lequel les exploitants de transport sont « *tenus d'assurer la sûreté des personnes et des biens transportés* » conformément aux cahiers des charges fixés par les autorités organisatrices de transport. À cette fin, les exploitants peuvent se doter de services de sécurité internes soumis au livre VI du code de la sécurité intérieure. Par ailleurs, cet article permet d'imposer la conclusion de conventions de sécurité entre le préfet et les autorités organisatrices de transport et leurs exploitants.

Le titre II de la loi du 22 mars 2016 comporte des dispositions relatives à la police du transport public de voyageurs. Il contient 8 articles.

L'**article 13** prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2017, un rapport sur l'évaluation du coût de la sûreté dans les transports collectifs de voyageurs et sur ses modalités de financement.

L'**article 14** a pour objet de permettre aux agents et fonctionnaires autorisés à constater les infractions à la police des transports ferroviaires ou guidés de constater également le délit de « *vente à la sauvette* », lorsqu'il est commis dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs.

L'**article 15** étend à tous les moyens de transport public de personnes payants le délit de fraude habituelle dans les transports en commun et assouplit ses critères de constitution en abaissant de dix à cinq le nombre de contraventions nécessaires pour le constituer.

L'**article 16** crée un délit, passible de deux mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende, en cas de violation de l'obligation, prévue par l'article L. 2241-2 du code des transports, imposant au contrevenant de rester à la disposition des agents assermentés, en cas de constat d'une fraude et de l'impossibilité de justifier de son identité, pendant le temps nécessaire pour que l'officier de police judiciaire soit informé et décide de mener ou non une procédure de vérification d'identité au titre de l'article 78-3 du code de procédure pénale.

L'**article 17** crée, au sein de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, un nouveau délit de presse consistant à ouvrir ou annoncer publiquement une souscription pour financer une transaction avec un opérateur de transport.

L'**article 18** a pour objet de permettre exploitants d'obtenir des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale les noms, prénoms, date et lieu de naissance ainsi que l'adresse des personnes voyageant sans titre de transport, qui acceptent le principe d'une transaction en application de l'article 529-3 du code de procédure pénale.

Les demandes des exploitants et les renseignements communiqués en réponse sont transmis par l'intermédiaire d'une personne morale unique, commune aux exploitants. Les agents de cette personne morale unique susceptibles d'avoir accès à ces renseignements, dont le nombre maximal est fixé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et des ministres chargés des finances et des transports, sont spécialement désignés et habilités à cet effet par la personne morale. Ils sont tenus au secret professionnel.

Les modalités d'application de ces dispositions sont déterminées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Ces mesures d'application n'ont pas encore été prises.

L'**article 20** a pour objet de développer le rôle des polices municipales pour assurer la sécurité dans les transports.

À cet effet, il prévoit qu'affectés par le maire à des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs, les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbaux les infractions au code des transports relatives à la police des transports ferroviaires ou guidés sur le territoire de la commune ou des communes formant un ensemble d'un seul tenant dans les conditions définies à l'article L. 512-1-1 du code de la sécurité intérieure, sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment.

À cette fin, les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure entre elles une convention locale de sûreté des transports collectifs afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent. Cette convention est conclue sous l'autorité du représentant de l'État dans le département dans le respect des conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État et dans le respect du contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports collectifs.

Pour l'exercice de ces missions, les communes formant un ensemble d'un seul tenant peuvent autoriser un ou plusieurs agents de police municipale à intervenir sur le territoire de chacune d'entre elles, dans les conditions prévues par la convention mentionnée ci-dessus. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.

Il est enfin renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application de ces dispositions. À cet effet, a été pris le décret n° 2016-1616 du 28 novembre 2016 relatif aux conventions locales de sûreté des transports collectifs et aux conditions d'armement des agents de police municipale, des gardes champêtres et des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP. Ce texte prévoit la possibilité pour plusieurs communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics de voyageurs d'organiser l'intervention de leurs polices municipales sur l'ensemble du ou des réseaux. Il détermine ainsi les conditions de la conclusion de la convention locale entre les communes concernées, et les modalités d'intervention des policiers municipaux sur le territoire d'une autre commune de l'agglomération qui les place sous l'autorité du maire de cette commune.

Enfin, l'**article 21** dispose que, dans l'exercice de leurs missions de recherche de la fraude prévues par le code des douanes, les agents des douanes accèdent librement aux trains en circulation sur le territoire français.

En outre, il complète l'article L. 2241-6 du code des transports, qui permet actuellement aux agents des services de transports d'enjoindre à une personne de descendre du train en cas de fraude ou de danger, pour permettre, d'une part, l'application de ces dispositions à la personne refusant de se soumettre à l'inspection visuelle ou à la fouille de ses bagages ou à des palpations de sécurité, alors même qu'elle disposerait d'un billet valide, et, d'autre part, l'interdiction d'accès au train dans ces cas.

Le titre III, composé d'un unique **article 22**, est consacré à la lutte contre les violences faites aux femmes dans les transports. Il prévoit que les atteintes à caractère sexiste dans les transports publics collectifs de voyageurs font l'objet d'un bilan annuel transmis au Défenseur des droits, à l'Observatoire national des violences faites aux femmes et au Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce bilan énonce les actions entreprises pour prévenir et recenser ces atteintes. En outre, il précise que la prévention des violences et des atteintes à caractère sexiste dans les transports publics est un axe prioritaire de l'action menée par les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

Cette loi est partiellement applicable.

11. Loi n° 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie

La loi n° 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie, issue d'une proposition de loi sénatoriale de M. Pierre-Yves Collombat, vise à préserver la capacité juridique des conseils départementaux pour contribuer à protéger les massifs boisés contre les incendies.

Cette compétence départementale était remise en cause par la suppression de la clause de compétence générale des départements opérée par l'article 94 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Les interventions des départements en ce domaine reposaient jusqu'alors sur l'habilitation à agir dans tout domaine d'intérêt départemental dès lors qu'il n'avait pas été attribué de manière exclusive à une autre collectivité.

La loi prévoit donc explicitement la faculté, pour les départements, d'intervenir dans la défense des forêts contre l'incendie en finançant ou mettant en œuvre des actions d'aménagement, d'équipement et de surveillance des forêts afin, d'une part, de prévenir les incendies et, le cas échéant, de faciliter les opérations de lutte contre l'incendie, d'autre part, de reconstituer les forêts. Leurs actions s'inscriront, le cas échéant, dans le cadre des plans départementaux ou interdépartementaux de protection des forêts contre les incendies.

Cette loi est d'application directe.

12. Loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes

La loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes est issue d'une proposition de loi sénatoriale déposée par M. Jean-Pierre Sueur.

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi visait à conforter le dispositif du droit individuel à la formation (DIF) des élus locaux institué par une loi du 31 mars 2015 pour leur permettre notamment de préparer leur réinsertion professionnelle à l'issue de leur mandat électif. Cette disposition a été confirmée dans le texte définitivement adopté et la loi du 23 mars 2016 a confié à la Caisse des dépôts et consignations la gestion administrative, financière et technique de ce nouveau droit.

La proposition de loi a en outre été complétée, à l'initiative de la commission des lois du Sénat, pour remédier à la décision d'inconstitutionnalité de l'article 115 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015, le Conseil constitutionnel ayant considéré qu'il s'agissait d'un cavalier budgétaire. Cette disposition précisait l'entrée en vigueur et le champ d'application de l'article 42 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui a réformé le régime indemnitaire des syndicats de communes et des syndicats mixtes. L'article 2 de la loi du 23 mars 2016 reporte au 1^{er} janvier 2020 l'application du nouveau régime indemnitaire des présidents et vice-présidents de syndicat de communes, de syndicat mixte fermé et de syndicat mixte ouvert restreint.

Cette loi est d'application directe.

13. Loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs

Issue d'un projet de loi déposé le 25 novembre 2015 sur le bureau de l'Assemblée nationale, la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs a été adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, après engagement de la procédure accélérée et accord en commission mixte paritaire.

Elle a pour objet de renforcer le contrôle des antécédents judiciaires des personnes exerçant des activités ou une profession impliquant un contact avec des mineurs et, plus largement, de fixer un cadre légal pour les

transmissions d'informations pénales à une administration ou à une autorité placée sous son contrôle.

Elle reprend des dispositions qui avaient été introduites, à l'initiative du Gouvernement, dans la loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne mais avaient été censurées par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2015-719 DC du 13 août 2015, au motif qu'elles n'avaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions initiales de ce projet de loi.

Cette censure avait conduit à l'adoption par le Sénat en première lecture, le 20 octobre 2015, d'une proposition de loi relative à la protection des mineurs contre les auteurs d'agressions sexuelles déposée par Mme Catherine Troendlé et plusieurs de ses collègues, le 12 mai 2015, qui n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale mais dont l'objet est satisfait par la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016.

Cette loi compte cinq articles et appelait deux mesures réglementaires d'application qui ont été prises.

L'**article 1^{er}** instaure un régime général de transmission facultative d'informations pénales et un régime de transmission obligatoire de telles informations pour des infractions graves, à caractère violent ou de nature sexuelle commises par des personnes en contact habituel avec des mineurs.

Au titre du **régime général de transmission facultative d'informations pénales**, l'article 11-2 du code de procédure pénale dispose que le ministère public peut informer par écrit une administration, une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou un ordre professionnel de trois types de décisions rendues contre leurs employés, y compris à titre bénévole, ou les personnes dont l'activité professionnelle ou sociale est placée sous leur contrôle ou leur autorité, lorsqu'elles concernent un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement : la condamnation, même non définitive ; la saisine d'une juridiction de jugement par le procureur de la République ou par le juge d'instruction ; la mise en examen. Le ministère public ne peut toutefois procéder à cette information que « *s'il estime cette transmission nécessaire, en raison de la nature des faits ou des circonstances de leur commission, pour mettre fin ou prévenir un trouble à l'ordre public ou pour assurer la sécurité des personnes ou des biens.* »

Les modalités de mise en œuvre de cette transmission, la nature des informations transmises et des documents pouvant être communiqués ainsi que les conséquences en cas de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement ont été précisées par le décret n° 2016-612 du 18 mai 2016 relatif aux informations communiquées par l'autorité judiciaire aux administrations, notamment en cas de procédures concernant des personnes exerçant une activité les mettant en contact habituel avec des mineurs.

Une circulaire du 4 août 2016¹ précise que l'information doit être donnée « *dans des conditions mettant effectivement l'administration en situation d'en tirer les conséquences, c'est-à-dire qu'elle soit suffisamment précise et/ou accompagnée des pièces pertinentes pour éviter toute difficulté d'interprétation ou d'articulation avec les mesures administratives susceptibles d'être mises en œuvre* ».

Au titre du **régime particulier de transmission obligatoire d'informations pénales**, l'article 706-47-4 du code de procédure pénale dispose que le ministère public est tenu d'informer par écrit l'administration des décisions de condamnation, même non définitives, et de contrôle judiciaire prévoyant l'interdiction d'exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs² lorsque les infractions relèvent du champ des infractions sexuelles, sont commises sur un mineur ou lorsqu'il s'agit de crimes ou de délits terroristes³.

Les modalités de transmission d'informations dans ce cadre ont également été définies par le décret n° 2016-612 du 18 mai 2016 relatif aux informations communiquées par l'autorité judiciaire aux administrations, notamment en cas de procédures concernant des personnes exerçant une activité les mettant en contact habituel avec des mineurs. Ce dernier définit, pour chaque profession ou activité concernée, les autorités destinataires de l'information. En principe, le ministère public n'est tenu d'informer qu'une seule autorité pour les mêmes faits, sauf dans plusieurs hypothèses limitativement énumérées par la circulaire du 4 août 2016.

Contrairement aux dispositions du projet de loi initial qui tendaient à conforter des pratiques antérieures et à l'initiative du Sénat, l'article 1^{er} de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 ne permet pas la transmission d'informations à l'issue d'une garde à vue ou d'une audition libre, en raison du stade trop précoce de la procédure, de l'absence de garanties procédurales pour la personne mise en cause ainsi que des risques constitutionnels et conventionnels d'un tel mécanisme. La circulaire du 4 août 2016 précitée souligne ainsi qu'il n'est désormais plus possible d'informer une administration au stade de la garde à vue et recommande en

¹ Circulaire du 4 août 2016 de présentation des dispositions de procédure pénale de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs et de son décret d'application n° 2016-612 du 18 mai 2016.

² Cette interdiction spécifique a été créée par l'article 1^{er} de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016. Il existait d'ores et déjà deux interdictions pouvant être utilisées à cette fin : l'interdiction de « recevoir ou de rencontrer certaines personnes » et l'interdiction de « se livrer à certaines activités de nature professionnelle ou sociale (...) lorsque l'infraction a été commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ces activités et lorsqu'il est à redouter qu'une nouvelle infraction soit commise ».

³ À l'initiative du Sénat, le champ des infractions relevant du régime de transmission obligatoire a été réduit. Ont été exclus les délits d'exhibition sexuelle et les délits de violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail, qui demeurent néanmoins dans le champ du régime facultatif laissé à la libre appréciation des parquets.

conséquence de procéder rapidement à l'ouverture d'une information judiciaire.

L'article 1^{er} de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 a également complété l'article 138 du code de procédure pénale afin de créer une nouvelle **mesure d'interdiction d'exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs**, y compris si l'infraction n'a pas été commise à l'occasion de cette activité. La mesure peut être prononcée **dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à domicile avec surveillance électronique**.

L'article 2 de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 a modifié l'article L. 212-9 du code du sport afin de préciser que l'**interdiction d'enseigner, d'animer ou d'encadrer une activité physique ou sportive auprès de mineurs** ne vaut que pour les personnes faisant l'objet, et non pas ayant fait l'objet, d'une mesure administrative d'interdiction de participer, à quelque titre que ce soit, à la direction et à l'encadrement d'institutions et d'organismes soumis aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à la protection des mineurs accueillis en centre de vacances et de loisirs, ainsi que de groupements de jeunesse, ou d'une mesure de suspension de ces mêmes fonctions¹.

Ce même article a également modifié l'article L. 212-10 du code du sport afin d'étendre aux activités exercées à titre bénévole le délit d'exercice illégal contre rémunération d'une fonction de professeur, moniteur, éducateur, entraîneur ou animateur d'une activité physique ou sportive ou de faire usage de ces titres ou de tout autre titre similaire en méconnaissance des interdictions définies à l'article L. 212-9. Ce comportement est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

L'article 3 de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 a modifié le régime d'incapacité pour diriger ou exercer au sein des établissements, services ou lieux de vie et d'accueil régis par le code de l'action sociale et des familles afin de **prévoir des interdictions d'exercice en conséquence de décisions de condamnations définitives pour certains délits², indépendamment du quantum d'emprisonnement décidé par la juridiction de jugement**.

À l'initiative du Sénat, il a repris une disposition qui figurait à l'article 4 de la proposition de loi sénatoriale relative à la protection des mineurs contre les auteurs d'agressions sexuelles précisant la nécessité d'un contrôle avant tout renouvellement de l'agrément des assistants familiaux.

¹ La rédaction antérieure avait pour effet d'écartier définitivement une personne des activités d'enseignement, d'animation ou d'encadrement dès lors qu'elle avait fait l'objet, et non qu'elle faisait l'objet, d'une mesure d'interdiction ou de suspension.

² Le champ des incapacités a été élargi aux délits d'agressions sexuelles imposées à un mineur de quinze ans, d'agressions sexuelles aggravées, de mise en péril des mineurs et de recel d'images à caractère pédopornographique.

L'**article 4** de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 a assujéti les chefs d'établissement privé d'enseignement du premier degré au régime disciplinaire défini par l'article L. 914-6 du code de l'éducation.

L'**article 5** est relatif à l'application outre-mer de la réforme.

Cette loi est entièrement applicable.

14. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et aux obligations des fonctionnaires comporte **90 articles** organisés autour de deux axes :

- l'élaboration d'un cadre déontologique pour les fonctionnaires et les agents civils, les militaires, les magistrats administratifs et financiers ;

- diverses mesures statutaires relatives à la fonction publique et aux juridictions administratives et financières.

Au 31 mars 2017, **26 décrets** d'application ont été publiés et la majorité des dispositions de cette loi sont applicables. En outre, depuis cette date, deux décrets supplémentaires sont parus au *Journal officiel* : le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue et le décret n° 2017-547 du 13 avril 2017 portant sur la gestion par un tiers des instruments financiers de certains fonctionnaires.

1. L'élaboration d'un cadre déontologique pour les fonctionnaires et les agents civils, les militaires, les magistrats administratifs et financiers

1.1. Principes déontologiques et obligations déclaratives

La loi du 20 avril 2016 rappelle, tout d'abord, les principales obligations des fonctionnaires : dignité, impartialité, intégrité, probité et neutralité (**article 1^{er}**).

S'inspirant de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique¹, elle crée un cadre déontologique organisé en trois cercles concentriques afin de prévenir les conflits d'intérêts² (**articles 2 à 6 et 12 à 19**) :

- la nomination dans « l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient » est conditionnée à la transmission d'une **déclaration d'intérêts** à l'autorité de nomination puis à l'autorité hiérarchique (catégorie la plus large). En cas de doute, l'employeur public

¹ Loi de 2013 qui concerne, à titre principal, les fonctions électives.

² En cohérence avec la loi de 2013, les conflits d'intérêts sont définis comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif » de l'activité du fonctionnaire.

peut saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ;

- les fonctionnaires « *nommés dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* » doivent transmettre une **déclaration de situation patrimoniale** à la HATVP (catégorie plus restreinte) ;

- ceux « *exerçant des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* » (catégorie encore plus restreinte) doivent placer leurs instruments financiers sous **mandat de gestion** et en rendre compte à la HATVP.

À titre subsidiaire, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 élargit les obligations déclaratives des directeurs, des directeurs adjoints et des chefs de cabinet des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹ (**article 11**).

Le périmètre de l'ensemble de ces obligations a été précisé par voie réglementaire et est disponible en annexe à la présente note. À titre d'exemple, les directeurs d'administration centrale doivent remplir une déclaration d'intérêts et, lorsqu'ils ont des compétences en matière d'achat public, une déclaration de situation patrimoniale ; le secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) doit placer ses instruments financiers sous mandat de gestion, *etc.*

Des arrêtés ministériels sont encore attendus pour préciser les agents de l'État dont les fonctions nécessitent la transmission d'une déclaration d'intérêts. Manque, en outre, le décret d'application définissant le périmètre des militaires devant placer leurs instruments financiers sous mandat de gestion.

Aucun acte réglementaire n'a été pris pour obliger certains magistrats administratifs et financiers² à remplir une déclaration de situation patrimoniale, au regard de la décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 du Conseil constitutionnel sur les magistrats judiciaires³.

D'après la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, environ **3 000 agents publics entrent dans le champ des obligations déclaratives de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016**, soit une croissance de

¹ À l'origine, seuls les collaborateurs des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants étaient concernés par ces obligations déclaratives. La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 abaisse ce seuil à 20 000 habitants.

² La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 impose cette obligation déclarative au vice-président et aux présidents de section du Conseil d'État, aux présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, au premier président, au procureur général et aux présidents de chambre de la Cour des comptes, aux procureurs financiers et aux présidents des chambres régionales des comptes.

³ Dans sa décision n° 2016-732 DC, le Conseil constitutionnel a considéré qu'imposer une déclaration de situation patrimoniale à certains magistrats judiciaires et pas à d'autres instituait une différence de traitement non justifiée au sein de la magistrature.

près de 30 % du nombre total de déclarants. Les effectifs de la Haute Autorité sont passés de 34 à 40 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) pour appliquer ces dispositions¹.

S'agissant des modalités de consultation des déclarations d'intérêts, le Gouvernement a mis en œuvre une procédure sécurisée, conformément aux exigences de confidentialité posées par le Sénat et à la nécessité de protéger la vie privée des fonctionnaires². En vertu du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016³, la déclaration d'intérêts est conservée en annexe au dossier individuel du fonctionnaire, sous un double pli cacheté. Seuls l'autorité de nomination, l'autorité hiérarchique, l'autorité disciplinaire et l'agent lui-même ont accès à ce document ; un bordereau d'émargement est rempli à chaque consultation.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 prévoit, en outre, la désignation de **référénts déontologues** chargés d'apporter aux fonctionnaires « *tout conseil utile* » au respect de leurs obligations déontologiques (**article 11**). Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017⁴ précise que la mission de référent déontologue peut être exercée, selon les cas, par une seule personne – qui peut être un fonctionnaire en activité, un agent en contrat à durée indéterminée ou un retraité – ou par un collègue dont la composition est fixée par un arrêté du chef de service. Ce collègue peut comprendre des personnalités qualifiées extérieures à l'administration.

¹ Rapport d'activité 2016 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, avril 2017, p. 12 et 17 (<http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/RA2016.pdf>).

² Rapport n° 274 (2015-2016) sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, fait par M. Alain Vasselle au nom de la commission des lois du Sénat, p. 81 (<http://www.senat.fr/rap/l15-274/l15-2741.pdf>).

³ Décret relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁴ Décret relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

1.2. Cumul d'activités

Enfin, les possibilités de cumuler plusieurs activités sont restreintes, la loi n° 2016-483 interdisant notamment aux fonctionnaires d'assurer une mission de conseil auprès d'une société relevant du secteur concurrentiel et les obligeant à solliciter un temps partiel pour reprendre une entreprise (**article 7 à 9**). L'organisation de la commission de déontologie de la fonction publique - chargée de donner un avis sur ces cumuls d'activités et sur le « *pantouflage* » des fonctionnaires - est également revue (**articles 10 à 11**). Ses avis avec réserves lient désormais l'administration et la commission se prononce sur les projets de loi et les décrets relatifs à la déontologie.

Ces mesures ont été mises en œuvre par le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017¹ qui réunit toutes les règles du cumul d'activités en un seul texte règlementaire² et facilite ainsi la compréhension global du dispositif.

2. Diverses mesures statutaires relatives à la fonction publique et aux juridictions administratives et financières

2.1. De nouveaux droits pour les fonctionnaires

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 garantit, tout d'abord, de nouveaux droits pour les fonctionnaires en :

- clarifiant le régime de la protection fonctionnelle³ et en l'étendant aux ayants-droits des agents (**articles 20 à 27**) ;

- facilitant la mobilité des fonctionnaires ayant des « *intérêts matériels et moraux* » dans une collectivité territoriale d'outre-mer (**article 32**) ;

- prévoyant un meilleur suivi des « *reçus-collés* », c'est-à-dire des personnes qui réussissent un concours de la fonction publique territoriale mais qui en perdent le bénéfice faute d'avoir trouvé un poste dans un délai donné⁴ (**article 42**).

La plupart des mesures règlementaires ont été prises.

Dans l'exemple des « *reçus-collés* », le décret n° 2016-1400 du 18 octobre 2016⁵ met en œuvre les recommandations du Sénat en prévoyant, notamment, des entretiens individuels avec ces personnes tous les deux ans et l'obligation pour les autorités organisatrices de concours de les soutenir dans leur recherche d'emploi.

¹ Décret relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

² Alors que ces règles étaient auparavant définies dans cinq décrets distincts.

³ Dispositif qui vise à protéger des agents publics mis en cause par des tiers ou victimes de menaces ou d'atteintes à leur intégrité dans l'exercice de leurs fonctions.

⁴ Initialement, ce délai était de trois ans. Il a été allongé à quatre ans par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

⁵ Décret modifiant le décret n° 2013-593 du 5 juillet 2013 relatif aux conditions générales de recrutement et d'avancement de grade et portant dispositions statutaires diverses applicables aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale.

De manière subsidiaire, le décret n° 2016-554 du 6 mai 2016¹ - première mesure d'application de la loi n° 2016-483 publiée au *Journal officiel* - a précisé la liste des « *emplois supérieurs participant directement à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation* ». Pour ces emplois, l'activité du fonctionnaire peut être prolongée de trois ans (contre deux ans dans le droit commun) au-delà de l'âge limite de départ à la retraite. Sont concernés : le directeur général de la sécurité extérieure, le directeur général de la sécurité intérieure, le directeur de la protection et de la sécurité de la défense, le directeur du renseignement militaire. Ce dispositif a été mis en œuvre en 2016 pour maintenir en poste le directeur général de la sécurité extérieure².

À ce stade, deux mesures réglementaires n'ont pas encore été prises concernant les nouveaux droits accordés aux fonctionnaires :

- celle permettant aux agents de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) de bénéficier de certaines dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (**article 25**) ;

- et celle facilitant la mobilité des fonctionnaires dont l'emploi a été supprimé (**article 59**).

En contrepartie de ces nouveaux droits, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a prévu un mécanisme de dégressivité de la rémunération des fonctionnaires territoriaux momentanément privés d'emploi (**article 82**). Comme l'a indiqué Mme Catherine Di Folco, sénateur du Rhône, qui était à l'initiative de cette disposition, « *on dénombre 450 fonctionnaires momentanément privés d'emploi en France. Certains d'entre eux se trouvent dans cette situation depuis vingt-sept ans, la moyenne étant de six ans ! Or on sait que, après deux ans d'inactivité, il devient très difficile de retrouver un emploi. Par ce dispositif, il s'agit d'inciter les fonctionnaires à se donner les moyens de réussir à trouver un emploi* »³.

L'application de cette mesure de dégressivité a toutefois soulevé des interrogations : peut-elle concerner les fonctionnaires privés d'emploi avant la publication de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 ?

Le Sénat avait précisé le dispositif lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. Dans sa décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, le Conseil constitutionnel a toutefois censuré cette précision, au motif qu'il s'agissait d'un cavalier législatif. En l'état, l'article 82 de la loi n° 2016-483 n'est donc pas appliqué.

¹ Décret fixant la liste des emplois mentionnés au deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

² Décret du 16 mai 2016 portant maintien dans un emploi de directeur d'administration centrale - M. Bajolet (Bernard).

³ Cf. le compte rendu intégral de la séance du Sénat du 12 octobre 2016.

Par ailleurs, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour remplir deux objectifs majeurs : valoriser l'affectation des agents publics dans des zones connaissant des difficultés de recrutement, d'une part, favoriser la mobilité au sein de chaque versant et entre les trois versants de la fonction publique, d'autre part (**article 83**). Aucune ordonnance n'a été publiée pendant le délai d'habilitation¹, aujourd'hui forclos.

De même, le Gouvernement n'a pas rédigé dans le délai qui lui était imparti l'ordonnance créant un code général de la fonction publique (**article 88**). Il s'agit, sur ce dernier point, de la troisième habilitation législative non mise en œuvre².

2.2. De nouveaux droits pour les contractuels

Cette loi consolide, en outre, les droits des agents contractuels.

Elle généralise le recours direct à des personnels en contrat à durée indéterminée (CDI) – et non en contrat à durée déterminée (CDD) – pour les emplois de la fonction publique d'État (**article 45**).

Elle prolonge de deux ans – soit jusqu'au 12 mars 2018 – le « **dispositif Sauvadet** » qui vise à résorber la précarité dans les trois versants de la fonction publique en facilitant la titularisation des contractuels³. Cette mesure répond aux principaux constats du rapport de Mme Jacqueline Gourault et de M. Philippe Kaltenbach, sénateurs, qui avaient observé, en 2014, des « *résultats divers* » selon les administrations et des difficultés d'application du dispositif de titularisation dans la fonction publique hospitalière⁴ (**article 41**).

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 étend également la compétence des commissions consultatives paritaires⁵ à l'ensemble des agents contractuels de la fonction publique territoriale⁶ (**article 52**).

À ce jour, l'ensemble de ces dispositions sont applicables.

¹ Délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi.

² Des habilitations avaient déjà été consenties par 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 par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

³ Des sélections professionnelles réalisées par un jury ad hoc, des concours réservés et, pour les agents de catégorie C, des recrutements réservés sans concours sont ainsi organisés pour mettre en œuvre ce dispositif de titularisation.

⁴ Rapport d'information n° 772 (2013-2014) fait au nom de de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois du Sénat, 23 juillet 2014 (<https://www.senat.fr/rap/r13-772/r13-7721.pdf>).

⁵ Commissions qui exercent notamment le pouvoir disciplinaire et ont un rôle d'avis sur des questions individuelles et des décisions de mutation interne aux collectivités territoriales.

⁶ Alors, qu'auparavant, les commissions consultatives paritaires n'étaient compétentes que pour les agents contractuels recrutés sur des emplois permanents en contrat à durée déterminée (CDD), ce qui ne représentait que 15 % des contractuels de la fonction publique.

2.3. La rénovation du dialogue social

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 renforce le conseil commun de la fonction publique¹ (**article 54**) ainsi que les garanties de formation des membres des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (**articles 71 et 72**). Ces dispositions sont d'ores et déjà applicables.

En matière de parité, la loi prévoit que les listes de candidats aux élections professionnelles sont composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentés au sein de l'instance concernée (**article 47**). Cette mesure – qui entrera en vigueur à compter des élections professionnelles de décembre 2018 – nécessite la publication d'un décret spécifique².

2.4. Les mesures statutaires relatives aux magistrats administratifs et financiers

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre diverses dispositions statutaires relatives aux magistrats administratifs et financiers (**article 86**).

Ces ordonnances ont été prises dans les délais impartis par le législateur.

¹ Le conseil commun de la fonction publique est une instance de dialogue, commune aux trois versants de la fonction publique, désormais compétente pour examiner toute question relative à au moins deux des trois versants de la fonction publique.

² Ce décret devrait être publié au second semestre 2017 d'après la circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique (http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/cir_41661.pdf).

**Ordonnances statutaires
(magistrats administratifs et financiers)**

Ordonnances	Procédures de ratification	Principales mesures
Ordonnance n° 2016-1365 du 13 octobre 2016 portant dispositions statutaires concernant le Conseil d'État		<ul style="list-style-type: none"> . Composition et compétences de la commission supérieure du Conseil d'État ; . Modernisation du régime disciplinaire des membres du Conseil d'État
Ordonnance n° 2016-1366 du 13 octobre 2016 portant dispositions statutaires concernant les magistrats des tribunaux administratifs (TA) et des cours administratives d'appel (CAA)	Projet de loi de ratification déposé le 4 janvier 2017 à l'Assemblée nationale	<ul style="list-style-type: none"> . Composition et compétences du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; . Garanties en termes de formation professionnelle ; . Modernisation du régime disciplinaire des membres des TA et des CAA, des règles d'affectation, d'avancement et d'évaluation
Ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières	Projet de loi de ratification déposé le 4 janvier 2017 et adopté en première lecture le 16 février 2017 par l'Assemblée nationale	<ul style="list-style-type: none"> . Précision sur le champ des contrôles de la Cour des comptes ; . Modernisation des procédures des chambres régionales et territoriales des comptes et des règles de détachement de leurs magistrats ; . Clarifications relatives aux règles d'organisation et de procédure applicables à la Cour de discipline budgétaire et financière

Cette loi est partiellement applicable.

ANNEXE

**Périmètre des obligations déclaratives
prévues par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016**

Fonctions publiques	Emplois	Bases juridiques
Déclarations d'intérêts		
Fonction publique d'État	Chef de service et sous-directeur des administrations de l'État	Art. 2 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016
	Secrétaire général de préfecture de classe fonctionnelle I	
	Emplois dans lesquels les agents : - signent des marchés publics ou des délégations de service public ; - fixent des tarifs applicables aux personnes morales intervenant dans le secteur concurrentiel ; - attribuent des aides financières ou des subventions ; - délivrent, suspendent ou retirent un agrément, un produit ou un procédé ; - autorisent, suspendent ou interdisent une activité ; - délivrent une autorisation accordée au titre du droit des sols ;	Art. 2 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 + <i>arrêtés des ministres pour définir plus précisément ces emplois (en cours)</i>
Fonction publique territoriale	Directeur général des services et directeur général adjoint des services des régions et des départements ;	Art. 3 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016
	Directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants	
	Directeur général et directeur général adjoint : - des EPCI assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants ; - des syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de leurs groupements assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants ; - des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants ; - du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ; - des centres interdépartementaux de gestion et des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants ; - des centres communaux d'action sociale et des centres intercommunaux d'action sociale assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants ;	

Fonctions publiques	Emplois	Bases juridiques
	Directeur : - de délégation du CNFPT ; - de caisse de crédit municipal d'une commune de plus de 80 000 habitants ; Directeur et directeur adjoint d'autres établissements publics assimilés à une commune de plus de 80 000 habitants À la ville de Paris : - secrétaire général et secrétaire général adjoint de la ville ; - directeur général et directeur général adjoint des services administratifs du département ; - directeur général, directeur, chef de service, directeur adjoint, sous-directeur des administrations parisiennes ; - directeur général des services d'une mairie d'arrondissement ; - directeurs du crédit municipal, de l'École supérieure de physique et de chimie industrielle, de l'École des ingénieurs, de l'Établissement public Paris Musées et du centre d'action sociale	
Fonction publique hospitalière	Directeur d'un centre hospitalier universitaire et directeur d'un centre hospitalier régional Emplois fonctionnels de direction et de directeurs des soins des établissements publics de santé, des centres d'accueil et de soins hospitaliers, des établissements publics locaux accueillant des personnes âgées, des mineurs, des personnes handicapées, des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ou des demandeurs d'asile	Art. 4 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016
Les trois fonctions publiques	Inspecteur général ou contrôleur général Réfèrent déontologue	Art. 5 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016
Militaires	Périmètre similaire aux trois fonctions publiques	Décret n° 2017-38 du 16 janvier 2017
Déclarations de situation patrimoniale		
Fonction publique d'État	Chef de service et sous-directeur dont les responsabilités en matière d'achat ou de placements financiers le justifient ou dont les services sont en charge de l'élaboration ou de la mise en œuvre de normes en matière économique et financière ou du soutien ou du contrôle d'opérateurs agissant dans un secteur économique concurrentiel Responsable ministériel des achats Président et vice-président du comité économique des produits de santé	Art. 2 du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016

Fonctions publiques	Emplois	Bases juridiques
	Directeur d'un établissement public à caractère administratif de l'État : - dont l'activité concourt au soutien ou au contrôle d'opérateurs dans un secteur économique concurrentiel ; - dont la mission comprend, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique, le versement d'aides financières ou le contrôle de leur utilisation ; - ou dont la mission comprend la gestion de placements financiers	
	Responsable de la fonction achat dans un établissement public à caractère administratif dont le montant du budget est supérieur à 200 millions d'euros	
	Directeur général, directeur général délégué chargé des affaires financières et secrétaire général d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel	
	Secrétaire général aux affaires régionales	
	Directeur régional de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt	
	Directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi	
	Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement	
	Directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale	
	Directeur régional des affaires culturelles	
	Délégué interrégional, directeur régional, directeur départemental et directeur local des finances publiques	
	Directeur interrégional et directeur régional des douanes et droits indirects	
	Directeur interrégional des services pénitentiaires, chef de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer	
	Secrétaire général de préfecture de la classe fonctionnelle I	

Fonctions publiques	Emplois	Bases juridiques
Fonction publique territoriale	Directeur général des services des régions, des départements ainsi que des communes de plus de 150 000 habitants	Art. 3 du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016
	Directeur général ou directeur : <ul style="list-style-type: none"> - des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale assimilés à des communes de plus de 150 000 habitants ; - des syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de groupements de collectivités assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants ; - des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants ; - du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ; - des centres interdépartementaux de gestion et des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants ; - des caisses de crédit municipal d'une commune de plus de 150 000 habitants 	
	À la ville de Paris : <ul style="list-style-type: none"> - secrétaire général ; - secrétaire général adjoint ; - directeur général et directeur des administrations parisiennes ; - directeur du centre d'action sociale et directeur du crédit municipal 	
Fonction publique hospitalière	Directeur d'un établissement public hospitalier dont le budget, le cas échéant consolidé, est supérieur à 200 millions d'euros	Art. 4 du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016
Militaire	Périmètre similaire aux trois fonctions publiques	Décret n° 2017-39 du 16 janvier 2017
Gestion par un tiers des instruments financiers		
Fonction publique d'État	Secrétaire général d'un ministère et directeur des services administratifs et financiers au sein des services du Premier ministre	Art. 1 ^{er} et annexe 1 du décret n° 2017-547 du 13 avril 2017
	Directeur général de l'offre de soins, directeur général de la santé, directeur de la sécurité sociale, président du comité économique des produits de santé (ministère des affaires sociales)	
	Directeur général de l'alimentation (ministère de l'agriculture)	
	Directeur général des médias et des industries culturelles (ministère de la culture)	
	Délégué général pour l'armement (ministère de la défense)	

Fonctions publiques	Emplois	Bases juridiques
	<p>Directeur général du Trésor, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE), directeur général adjoint de l'APE, directeurs de participations de l'APE, directeur général de l'Agence France Trésor, directeur général des finances publiques, directeur de la législation fiscale, directeur de la politique immobilière de l'État, directeur du budget, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, directeur général des entreprises, directeur des achats de l'État, directeur général des douanes et droits indirects, directeur du service à compétence nationale TRACFIN (ministère de l'économie et des finances)</p>	
	<p>Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, directeur général de l'énergie et du climat, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, directeur général de l'aviation civile (ministère de l'environnement)</p>	
	<p>Directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique, de l'Établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique, de la Caisse nationale des autoroutes, de l'Agence de services et de paiements, de l'Agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, du Centre national du cinéma et de l'image animée, de l'Agence nationale de la recherche, de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) (établissements publics administratifs de l'Etat)</p>	
<p>Personnel d'autorités administratives ou publiques indépendantes</p>	<p>Secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution</p>	<p>Art. 1^{er} et annexe 2 du décret n° 2017-547 du 13 avril 2017</p>
	<p>Rapporteur général de l'Autorité de la concurrence</p>	
	<p>Secrétaire général de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières</p>	
	<p>Directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes</p>	
	<p>Secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers</p>	
<p>Directeur général de l'Autorité de régulation des jeux en ligne</p>		

Fonctions publiques	Emplois	Bases juridiques
	Directeur général des services de la Commission de régulation de l'énergie	
	Directeur de la Haute Autorité de santé	
	Secrétaire général de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet	
	Directeur général du Conseil supérieur de l'audiovisuel	
	Directeur général de l'Autorité de sûreté nucléaire	
Fonction publique hospitalière	Directeur général d'un centre régional hospitalier dont le budget, le cas échéant consolidé, excède un montant de 800 millions d'euros	Art. 1 ^{er} du décret n° 2017-547 du 13 avril 2017
Militaire	Aucune disposition réglementaire n'a été prise à ce stade	

15. Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle et loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections

Issues d'une proposition de loi organique et d'une proposition de loi déposées par M. Jean-Jacques Urvoas, député, la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle et la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections ont été adoptées en lecture définitive par l'Assemblée nationale. Saisi de la loi organique et de la loi par le Premier ministre, le Conseil constitutionnel les a jugées intégralement conformes à la Constitution¹.

Sans changer le mode de scrutin pour l'élection du Président de la République en vigueur depuis 1962, ces lois ont modifié, pour l'ensemble du territoire national (**articles 12 de la loi organique et 7 de la loi**), les modalités d'organisation de cette élection.

La loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 a prévu deux mesures réglementaires d'application, tandis que la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 est d'application directe. Un seul des deux décrets prévus par la loi organique a été publié au 1^{er} juin 2017.

Il s'agit du décret n° 2016-1819 du 22 décembre 2016 relatif à l'élection du Président de la République. Le décret qui a tiré les conséquences des modifications apportées à la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel

¹ Conseil constitutionnel, 21 avril 2016, Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, n° 2016-729 DC, et loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections, n° 2016-730 DC.

depuis l'élection de 2012, par les lois organiques n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle. Il a en outre actualisé d'autres règles contenues au sein du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et du décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

1. La modernisation de la présentation des candidatures

Tout en maintenant le nombre requis de soutiens pour l'admission d'une candidature à l'élection du Président de la République, la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 a modernisé les modalités de présentation de ces candidatures. La liste des personnes habilitées à présenter un candidat a ainsi été actualisée, afin de tenir compte des modifications institutionnelles intervenues depuis le dernier scrutin présidentiel (création de la métropole de Lyon, des communes nouvelles, refonte de l'Assemblée des Français de l'étranger, création des métropoles, etc.) pour reconnaître à de nouvelles catégories d'élus la qualité de « parrains » (**article 1^{er} de la loi organique**).

Pour leur éviter de subir des pressions, ces « parrains » sont désormais tenus d'adresser par voie postale leur présentation (**article 2 de la loi organique**), sans pouvoir la déposer directement auprès du Conseil constitutionnel. Un dépôt auprès du représentant local de l'État demeure possible dans les collectivités ultramarines, de même qu'auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire à l'étranger. Une fois adressée ou déposée, la présentation ne peut plus être retirée.

Les formulaires imprimés servant à présenter un candidat sont adressés par l'administration dans des enveloppes postales, conformément aux modèles arrêtés par le Conseil constitutionnel, à tous les citoyens habilités à présenter un candidat. Ils peuvent être adressés au Conseil constitutionnel par tout opérateur postal agréé en vertu de la réglementation (**article 1^{er} du décret**).

La transmission par voie électronique de ces « parrainages » sera possible à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2020 (**article 2 de la loi organique**). Les modalités de cette transmission dématérialisée seront fixées par un décret en Conseil d'État qui n'a pas été encore pris, compte tenu du report de l'entrée en vigueur de cette mesure.

Enfin, la liste des « parrains », avec leur nom et leur qualité, doit être rendue intégralement publique, au cours de la période de recueil, au moins deux fois par semaine, et au terme de cette période, huit jours au moins avant le premier tour du scrutin (**article 3 de la loi organique**).

Il revient au Conseil constitutionnel d'établir, au regard des « parrainages » régulièrement reçus, la liste des candidats admis à se présenter selon un ordre qu'il fixe. Par sa décision n° 2016-135 ORGA du 8 septembre 2016, le Conseil constitutionnel a prévu de fixer l'ordre des candidats par tirage au sort.

Ouverte le vendredi 24 février 2017¹, la période de recueil des « parrainages » pour l'élection présidentielle organisée les 23 avril et 7 mai 2017 s'est achevée le vendredi 17 mars à 18 heures. Les modalités d'envoi et de publicité n'ont pas découragé la présentation de candidats, contrairement aux craintes exprimées lors des travaux parlementaires, puisque 14 586 formulaires ont été reçus contre près de 15 000 en 2012. 290 ont été écartés pour non-conformité, soit seulement 2 % du nombre total. Ainsi, environ 34 % des citoyens habilités à le faire, dont près de trois quarts d'élus communaux et intercommunaux, ont présenté une candidature, contre environ 36 % en 2012. Parmi les 61 personnes présentées, le Conseil constitutionnel a proclamé, le 18 mars 2017², 11 candidatures valides, contre 12 en 2007 et 10 en 2012.

Par sa décision n° 2016-135 ORGA du 8 septembre 2016, le Conseil constitutionnel a décidé de publier sur son site internet deux fois par semaine, le mardi et le vendredi, le nom et la qualité des « parrains » ayant valablement soutenu un candidat. Au terme de la période de recueil, une publication complète sur le site internet du Conseil constitutionnel a été effectuée comprenant :

- une liste de l'ensemble des élus qui ont valablement présenté un candidat depuis le début de la période de recueil des présentations ;

- chacune des listes de « parrainages » publiées successivement au cours de la période de recueil, avec un classement des « parrains » selon le département ou la collectivité d'outre-mer dans lequel ils ont été élus.

Selon le Conseil constitutionnel, son site internet a été consulté par près de 1,3 million de visiteurs au cours de la période de recueil des « parrainages » en 2017.

2. La modification du déroulement de la campagne électorale (communication audiovisuelle, financement de la campagne électorale, propagande électorale à l'étranger, encadrement des sondages)

En matière d'expression des candidats dans les médias audiovisuels ou de couverture par ces médias de la campagne, la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 a modifié les règles applicables aux temps de

¹ La date d'ouverture de la période de recueil a été retardée en raison d'une publication différée du décret de convocation des électeurs du fait du report du conseil des ministres.

² La publication de la liste des candidats a été reportée d'un jour par la décision n° 2017-138 ORGA du 9 mars 2017 du Conseil constitutionnel.

parole, et non aux temps d'antenne, pendant la « période intermédiaire »¹ sur deux points, le second apportant un tempérament au premier (**article 4 de la loi organique**) :

- le principe applicable pour la « période intermédiaire » est désormais l'équité, et non l'égalité, pour le temps de parole (propos rapportés du candidat), ce qui était déjà le cas pour le temps d'antenne (informations consacrées à un candidat) ;

- les conditions de programmation doivent être comparables dès la « période intermédiaire ».

Ont également été consacrés les critères retenus pour appliquer le principe d'équité, à savoir :

- la contribution à l'animation du débat électoral de chaque candidat ;

- la représentativité des candidats, elle-même fondée sur deux sous-critères, à savoir les résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou formations politiques qui les soutiennent et les indications des enquêtes d'opinion.

S'agissant du financement de la campagne des candidats à l'élection du Président de la République, la période de comptabilisation au compte de campagne des recettes et des dépenses électorales du candidat a été maintenue à douze mois pour l'élection présidentielle (**article 6 de la loi organique**) mais ramenée à six mois pour les autres élections (**article 2 de la loi**).

Dans un souci de transparence, chaque candidat doit fournir la présentation détaillée, en annexe au compte de campagne, des concours financiers et en nature fournis par des partis et groupements politiques (**article 7 de la loi organique**). La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques peut solliciter des partis et groupements politiques les pièces comptables et justificatifs nécessaires pour s'assurer de la sincérité, de l'exactitude et de l'exhaustivité de l'annexe au compte de campagne. De même, elle peut s'entourer d'experts pour apprécier correctement les coûts des services et des prestations retracés dans le compte de campagne (**article 3 de la loi**). Elle doit établir un modèle de compte de campagne qui fait l'objet d'une publication au *Journal officiel* (**article 1^{er} du décret**).

Enfin, les règles de propagande électorale pour la campagne électorale menée à l'étranger dans le cadre du scrutin présidentiel ont été alignées sur celles applicables sur le territoire national. Il a ainsi été mis fin à l'interdiction d'assurer la diffusion de cette propagande électorale dans les pays hors de l'Union européenne ou qui ne sont pas partie à la Convention

¹ Cette période court de la date de publication au Journal officiel de la liste des candidats jusqu'à la veille de l'ouverture de la campagne officielle, soit quinze jours avant le premier tour de scrutin.

européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) (**article 10 de la loi organique**). En contrepartie, les limitations applicables en France (« phoning », ouverture d'une ligne téléphonique gratuite) ont été rendues applicables à la campagne conduite à l'étranger (**article 11 de la loi organique**).

S'agissant des sondages, les règles applicables aux sondages d'opinion contenues au sein de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion ont été profondément remaniées (**article 6 de la loi**). Elles s'inspirent des recommandations du rapport d'information¹ présenté en octobre 2010 par MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur et donnant lieu au dépôt d'une proposition de loi adopté à l'unanimité du Sénat le 14 février 2011, mais jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Les sondages sont désormais définis comme « *une enquête statistique visant à donner une indication quantitative, à une date déterminée, des opinions, souhaits, attitudes ou comportements d'une population par l'interrogation d'un échantillon.* » Toutefois, n'entrent dans le champ d'application de la législation que les sondages électoraux – de même que les opérations de simulation de vote réalisées à partir de sondages –, quelle qu'en soit la dénomination et dès lors qu'ils sont diffusés en France, même depuis l'étranger (art. 1^{er} de la loi du 19 juillet 1977).

Le champ de la loi a ainsi été étendu puisqu'auparavant étaient visés les sondages ayant un rapport direct ou indirect avec un scrutin (élection politique ou référendum), alors que sont dorénavant concernés ceux « *portant sur des sujets liés, de manière directe ou indirecte, au débat électoral* ». Prenant en compte cette extension du périmètre, la commission des sondages a donné des indications aux instituts de sondage pour déterminer le lien avec le débat électoral qui peut varier selon le moment de la publication du sondage. Par exemple, un sondage sur la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) qui n'est pas, en soi, un sujet électoral peut avoir un lien avec le débat électoral s'il s'agit d'une mesure proposée par un candidat lors d'une campagne électorale.

Aussi la commission des sondages a-t-elle indiqué que sont en lien avec le débat électoral les sujets électoraux qui correspondent à des propositions électorales (comme le précédent exemple sur l'ISF) ou à l'offre électorale (comme sur la mesure de popularité d'une candidature à une élection). De même, pour fixer des bornes chronologiques prévisibles, la commission des sondages a indiqué qu'à partir du 1^{er} janvier d'une année d'élection, les baromètres et côtes de popularité sont nécessairement liés au débat électoral et entrent ainsi dans le champ d'application de la législation.

¹ Rapport d'information n° 54 (2010-2011) de MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, Sondages et démocratie : pour une législation plus respectueuse de la sincérité du débat politique, 20 octobre 2010.

La pratique a donc pris en compte l'extension de périmètre prévue à l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1977.

Avant la publication ou la diffusion d'un sondage, l'institut de sondage qui l'a réalisé est tenu de déposer une notice explicative relative à ce sondage (article 3 de la loi du 19 juillet 1977). La commission des sondages est habilitée à contrôler la conformité du sondage à la loi et aux règlements au vu de la notice. Cette notice est également consultable par toute personne auprès de la commission des sondages et, depuis la loi du 25 avril 2016, sur le site internet de la commission des sondages. Cette mise en ligne a facilité la consultation de ces notices.

**Nombre de notices publiées par la commission des sondages
en application de l'article 3 de la loi du 25 avril 2016**

2016	Avril*	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Nombre de notices	1	7	11	6	10	18	24	36	12

**à compter du 26 avril*

2017	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin**
Nombre de notices	42	80	137	113	61	17

***au 9 juin*

***Liste des informations transmises à la commission des sondages
lors de la publication ou diffusion d'un sondage électoral***

- 1° Le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ;
- 2° Le nom et la qualité du commanditaire du sondage ou de la partie du sondage, ainsi que ceux de l'acheteur s'il est différent ;
- 3° Le nombre de personnes interrogées ;
- 4° La ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ;
- 5° Le texte intégral de la ou des questions posées sur des sujets liés, de manière directe ou indirecte, au débat électoral ;
- 6° Une mention précisant que tout sondage est affecté de marges d'erreur ;
- 7° Les marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire ;
- 8° Une mention indiquant le droit de toute personne à consulter la notice ;
- 9° L'objet du sondage ;
- 10° La méthode selon laquelle les personnes interrogées ont été choisies, le choix et la composition de l'échantillon ;
- 11° Les conditions dans lesquelles il a été procédé aux interrogations ;
- 12° La proportion des personnes n'ayant pas répondu à l'ensemble du sondage et à chacune des questions ;
- 13° S'il y a lieu, la nature et la valeur de la gratification perçue par les personnes interrogées ;
- 14° S'il y a lieu, les critères de redressement des résultats bruts du sondage.

Seules les informations du 1° au 8° sont publiées sur le site de la commission des sondages.

Les instituts de sondage découpent leur échantillon de réponses pour avoir un échantillon plus pertinent. Ils donnent leurs marges sur les différents échantillons collecté et utilisé(s).

Les instituts de sondage ont également accepté d'indiquer à la commission des sondages les élections de référence qu'ils utilisent pour le redressement des votes et la combinaison des critères maniés. Toutefois, ces informations ne sont pas publiées car la publication porte sur « *les critères de redressement des résultats bruts du sondage* » et non leur application.

De même, sont transmis, sans être publiés, les critères de sélection car ils ne redressent pas les résultats du sondage mais permettent de découper un sous-échantillon (comme les électeurs sûrs d'aller voter). Ces critères de sélection constituent le procédé propre à chaque institut de sondage et diffèrent d'un institut à l'autre : les instituts ne souhaitent pas dévoiler publiquement leur « *secret de fabrication* » du sondage, même s'ils en informent la commission des sondages.

La diffusion ou la publication du sondage électoral doit s'accompagner d'indications, établies sous la responsabilité de l'organisme qui l'a réalisé, qui ont été complétées en 2016. Cette obligation s'applique lors « *la première publication ou la première diffusion de tout sondage* ».

Pour être dispensés de cette obligation et n'avoir à publier que les résultats des sondages, les organes de presse ont ainsi incité les instituts de sondage à publier préalablement ces informations sur leur site. En effet, pour les organes de presse, il s'agit alors de la seconde diffusion ou publication. Certains instituts de sondage publient ainsi le sondage seulement quelques minutes avec le média qu'il l'a commandé. La commission des sondages a sollicité des instituts de sondage qu'ils demandent au moins aux organes de presse de renvoyer par un lien au site de l'institut de sondage lors d'une publication ou diffusion consécutive à la première. Si cette solution peut constituer un pis-aller pour les versions dématérialisées, elle ne résout pas la question pour les versions papier et les diffusions à la radio ou à la télévision.

L'application de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977 est donc formellement assurée mais son esprit est méconnu par un contournement de l'obligation de publication.

En cas de violation de la loi ou des règlements ou d'altération de la portée des résultats obtenus, le pouvoir de mise au point de la commission a été conforté puisqu'elle peut l'adresser à « *toute personne qui publie ou diffuse [ou a] commandé, réalisé, publié ou diffusé* » un sondage électoral.

L'utilisation abusive du terme de sondage ainsi que la commande, la réalisation, la publication ou la diffusion de sondages en violation de la législation et de la réglementation, comme le refus de publier une mise au point ou d'entraver l'action de la commission, sont désormais punis de 75 000 euros d'amende. En outre, le montant de l'amende encourue en cas de divulgation, avant la fermeture des bureaux de vote, des résultats, partiels ou définitifs, de l'élection a été élevé de 3 750 euros à 75 000 euros (**article 4 de la loi**).

À la suite de l'élection présidentielle de 2012 et 2017, la commission des sondages a saisi conjointement avec la commission nationale de contrôle en vue de l'élection du Président de la République le parquet de Paris pour des infractions à la législation relative aux sondages électoraux. Cependant, en pratique, le parquet n'a jamais engagé de poursuites sur le fondement de ces infractions.

En 2017, il s'agissait du cas de médias belges ayant délibérément méconnu la législation française en présentant de « faux sondage » ou en faisant état de sondages imputés aux instituts de sondage français mais que ces derniers n'avaient pas réalisé. Dans l'attente d'éventuelles poursuites pénales, la commission des sondages a recouru à des démentis repris par les agences de presse.

De même, il a été précisé que l'interdiction de communiquer au public tout résultat d'élection, partiel ou définitif, vaut quel que soit le moyen employé (**article 1^{er} de la loi**).

3. Les opérations préparatoires et de vote (inscription sur les listes électorales consulaires, horaires de fermeture des bureaux de vote, etc.)

S'agissant des opérations de vote, il a été mis fin, pour l'élection du Président de la République, à la convocation des commissions de contrôle des opérations de vote, instituées dans les communes de plus de 20 000 habitants (**article 5 de la loi organique**), dans la mesure où elles faisaient doublon avec les délégués du Conseil constitutionnel chargés également de contrôler ces mêmes opérations électorales.

Les horaires de fermeture des bureaux de vote ont été modifiés pour le scrutin présidentiel avec une fermeture, par principe, à 19 heures – et non plus à 18 heures – avec une possibilité de dérogations locales jusqu'à 20 heures (**article 7 de la loi organique**), de manière à limiter la diffusion prématurée avant la fermeture des derniers bureaux de vote de résultats partiels ou de sondages réalisés à partir de bureaux de vote « tests ».

Pour éviter que des électeurs ayant élu domicile en France après leur expatriation soient empêchés de voter en France s'ils avaient omis de se désinscrire de la liste électorale consulaire, leur radiation automatique de cette dernière a été prévue dès lors qu'ils solliciteraient leur radiation du registre des Français établis hors de France, et sauf opposition de leur part (**article 8 de la loi organique**). Ainsi, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire doit informer les Français radiés du registre des Français établis hors de France de sa circonscription consulaire de leur radiation de plein droit de la liste électorale consulaire (**article 2 du décret**).

Par ailleurs, il a été explicitement précisé que les infractions pénales prévues au sein du code électoral s'appliquent également lorsqu'il est recouru aux machines à voter dans les bureaux de vote, pour l'élection du Président de la République (**article 5 de la loi**).

Cette loi organique est partiellement applicable et cette loi est d'application directe.

16. Loi organique n° 2016-507 du 25 avril 2016 relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie

Issue d'une proposition de loi organique sénatoriale déposée par Mme Catherine Tasca et les membres du groupe socialiste et républicain, la loi organique n° 2016-507 du 25 avril 2016 relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie a été adoptée en termes identiques par les deux assemblées dès la première lecture et jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel¹.

La loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a autorisé le Congrès de la Nouvelle-Calédonie à créer des autorités administratives indépendantes dans des domaines relevant de ses compétences.

Sur ce fondement, la loi du pays n° 2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie a prévu la création d'une autorité locale de la concurrence, composée d'un président et de trois autres membres nommés pour une durée de cinq ans, le président exerçant ses fonctions à temps plein et les autres membres devant être « *non permanents* ».

Les conditions d'indépendance et d'impartialité exigées des membres des autorités administratives indépendantes par loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 se sont toutefois avérées trop strictes pour parvenir à nommer les membres non permanents devant composer le collège de cette autorité locale de la concurrence.

Aussi la loi organique n° 2016-507 du 25 avril 2016 les a-t-elle assouplies.

Désormais, le président d'une autorité administrative indépendante calédonienne ne peut exercer aucun emploi public en Nouvelle-Calédonie parallèlement à ses fonctions. Il ne peut également être nommé à ces fonctions s'il a exercé un emploi public en Nouvelle-Calédonie au cours des trois années précédant sa désignation. En revanche, le régime est moins strict pour les autres membres d'une autorité administrative indépendante calédonienne car ces règles ne valent qu'à l'égard d'un emploi public exercé au sein de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de leurs établissements publics.

¹ Conseil, constitutionnel, 21 avril 2016, Loi organique relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie, n° 2016-731 DC.

La mise en œuvre de cette réforme statutaire n'appelait aucune modification réglementaire au niveau national. Toutefois, s'agissant de l'autorité de la concurrence calédonienne, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie était appelé à adopter plusieurs mesures d'application.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté, le 22 août 2016, la délibération n° 155 portant dispositions diverses relatives à la rémunération et à l'indemnisation de certains membres de l'autorité de la concurrence. Dans le prolongement de cette délibération et en application de l'article 93-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la conférence des présidents du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, réunie le 23 mars 2017, a programmé, à la demande du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, une séance publique lors de la période d'intersession afin d'entendre les candidats proposés par le gouvernement pour siéger au sein de l'autorité de la concurrence et de rendre un avis sur les candidatures. Le gouvernement a finalement reporté *sine die* cette demande en abrogeant l'arrêté fixant ce point à l'ordre du jour de la session extraordinaire.

Dans l'attente de l'installation des membres du premier collège de cette autorité, ses pouvoirs sont exercés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Cette loi organique est d'application directe.

17. Loi n° 2016-563 du 10 mai 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées

En vertu de l'habilitation figurant à l'article 23 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, qui prévoyait de « *diminuer le nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées et d'adapter en conséquence les règles d'administration, de fonctionnement et de contrôle de ces sociétés, sans remettre en cause les compétences et les règles de composition, d'organisation et de fonctionnement de leurs organes* », l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées a réduit de sept à deux le nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées, sans autre modification du régime de ces sociétés. Ce faisant, le Gouvernement a respecté dans son ordonnance la volonté du Sénat de resserrer l'habilitation pour éviter toute dénaturation du régime de la société anonyme.

Soumis en premier lieu au Sénat, le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées se bornait à ratifier l'ordonnance, sans autre modification.

Pour répondre à des interrogations d'ordre technique soulevées par les dispositions issues de l'ordonnance, le Sénat a apporté des modifications au texte, sous forme d'articles additionnels. Il s'agissait d'une modification limitée concernant le nombre minimal d'actionnaires des sociétés dont seuls des titres de créance sont cotés, et non des actions, de la correction d'une malfaçon concernant les sociétés dont le capital est détenu en totalité par l'État, ainsi que de deux coordinations. Ces modifications ont été approuvées par l'Assemblée nationale, avec une légère modification de forme, conduisant à une seconde lecture conforme au Sénat.

La loi n° 2016-563 du 10 mai 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées n'appelait aucune mesure réglementaire d'application.

Cette loi est d'application directe.

18. Loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme

La loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme résulte d'une proposition de loi déposée le 29 septembre 2015 à l'Assemblée nationale par MM. Guillaume Larrivé, Bernard Accoyer, Élie Aboud, Damien Abad et Julien Aubert.

Selon son exposé des motifs, cette proposition de loi, composée à l'origine de deux articles, visait à donner aux clubs de football « *la capacité effective d'exercer les responsabilités qui sont les leurs en matière de sécurité dans les stades* », en leur permettant de « *refuser l'accès à l'enceinte sportive aux personnes qui, en raison de leur comportement, ont porté atteinte ou sont susceptibles de porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens et au bon déroulement de ces manifestations* » et de « *tenir un fichier de ces personnes* ». Elle avait vocation à « *aller plus loin en ce qui concerne la prévention des comportements violents répétés et l'éloignement des manifestations sportives de leurs auteurs afin d'assurer la sécurité dans le stade et le respect des spectateurs, des joueurs et des arbitres* ».

La loi définitivement adoptée par le Parlement et promulguée le 10 mai 2016 compte en définitive 7 articles. Elle appelait trois mesures d'application, dont un décret en Conseil d'État pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui ont toutes été prises.

L'**article 1^{er}** de la loi, qui complète l'article L. 332-1 du code du sport, dispose qu'aux fins de contribuer à la sécurité des manifestations sportives, les organisateurs de ces manifestations peuvent refuser ou annuler la délivrance de titres d'accès à ces manifestations ou en refuser l'accès aux

personnes qui ont contrevenu ou contreviennent aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations.

À cet effet, les organisateurs peuvent établir un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives à ces manquements, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

En application de ces dispositions, a été pris le décret n° 2016-1954 du 28 décembre 2016 précisant les modalités de mise en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel relatives au non-respect des conditions générales de vente ou du règlement intérieur concernant la sécurité des manifestations sportives à but lucratif. Ce texte détermine notamment le type de données pouvant être inscrites dans ce fichier, les conditions de leur conservation, les destinataires de ces données, ainsi que les conditions d'accès et de rectification des personnes concernées.

L'**article 3** de la loi, qui modifie l'article L. 332-16 du code du sport, allonge la durée d'une interdiction administrative de stade en portant sa durée initiale de douze mois à vingt-quatre mois et de vingt-quatre mois à trente-six mois en cas de récidive. Cette interdiction peut s'accompagner d'une obligation de répondre à des convocations (« *pointage* ») au moment des manifestations sportives. La loi précise à cet égard que cette obligation doit être proportionnée au regard du comportement de la personne.

L'**article 4** permet d'autoriser la transmission de données relatives aux interdictions de stade, prises en application de l'article L. 332-15 (interdictions judiciaires de stade) ou en application de l'article L. 332-16 (interdictions administratives de stade) du code des sports à des organismes sportifs internationaux organisant des manifestations sportives auxquelles une équipe française participerait. Cette disposition a en particulier permis de transmettre ces données aux organisateurs de l'Euro 2016.

L'**article 5** interdit une pratique de certains clubs consistant à déléguer de manière générale à divers acteurs le soin de vendre les abonnements annuels, ce qui a pour effet que des abonnements sont vendus à des personnes dont l'identité n'est pas connue par le club sportif. En conséquence, le club ne dispose alors d'aucune visibilité sur les supporters fréquentant le stade, ce qui peut poser de réelles difficultés pratiques d'organisation ou même de sécurité.

Dès lors, l'article 5 tend à encadrer la vente des abonnements, en imposant que ceux-ci ne soient vendus que par le club, une société commerciale mandatée pour le faire par le club et par les comités d'entreprises. Il prévoit également la possibilité de rendre ces titres d'accès nominatifs.

Enfin, l'**article 6** crée un chapitre relatif aux supporters au sein du code du sport.

L'article L. 224-1, de portée déclaratoire, définit les fonctions des supporteurs et de leurs associations en précisant que ces derniers, par leur comportement et leur activité, participent au bon déroulement des manifestations et compétitions sportives et concourent à la promotion des valeurs du sport.

L'article L. 224-2 crée une instance nationale du supportérisme, placée auprès du ministre chargé des sports, ayant pour mission de contribuer au dialogue entre les supporteurs et les autres acteurs du sport et de réfléchir à la participation des supporteurs au bon déroulement des compétitions sportives et à l'amélioration de leur accueil. La définition de sa composition, de son fonctionnement et de ses missions est renvoyée à un décret.

Enfin, l'article L. 224-3 prévoit que les associations sportives ou les sociétés mentionnées aux articles L. 122-2 et L. 122-12 du code du sport qui participent aux compétitions organisées par une ligue professionnelle, au sens de l'article L. 132-1, assurent le dialogue avec leurs supporteurs et les associations de supporteurs. À cet effet, elles désignent, après avis des associations de supporteurs agréées par le ministre chargé des sports, une ou plusieurs personnes référentes chargées des relations avec leurs supporteurs. Un décret détermine les compétences et les conditions de désignation de ces personnes, ainsi que les conditions de leur formation

Un seul décret a été pris en application des articles L. 224-2 et L. 224-3 du code du sport. Il s'agit du décret n° 2016-957 du 12 juillet 2016 pris pour l'application de l'article 6 de la loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporteurs et la lutte contre le hooliganisme. Ce texte fixe les missions et la composition de l'instance du supportérisme. Il détermine également les compétences et les conditions de désignation des personnes référentes chargées des relations entre les associations et sociétés sportives et leurs supporteurs. Il précise enfin les conditions d'agrément des associations de supporteurs.

Cette loi est entièrement applicable.

19. Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale

Issu d'un projet de loi déposé le 3 février 2016 sur le bureau de l'Assemblée nationale, la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale été adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, après engagement de la procédure accélérée et accord en commission mixte paritaire.

Sur les 120 articles que comporte cette loi, de nature pénale, 24 dispositions appelaient des mesures réglementaires d'application. Au 31 mars 2017, 18 ont été prises.

1. L'adaptation des moyens d'enquête aux évolutions de la criminalité organisée et aux technologies qu'elle emploie

La loi du 3 juin 2016 a étendu les pouvoirs d'investigation du procureur de la République en matière de criminalité organisée en lui permettant de recourir, sur autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, aux sonorisations et à la captation des données informatiques à distance.

Elle a par ailleurs modifié ce régime de captation des données informatiques pour l'étendre aux données stockées dans un ordinateur ou dans un service de type *cloud*.

La loi du 3 juin 2016 a aussi autorisé le centre technique d'assistance couvert par le secret de la défense nationale, qui peut être désigné aux fins de décryptage de données chiffrées, à procéder à l'ouverture ou à la réouverture des scellés.

De nouveaux moyens d'enquête ont été créés : l'utilisation de dispositifs techniques dits *IMSI-catcher*¹ et un régime juridique spécifique d'accès aux correspondances électroniques stockées.

Le décret n° 2016-1159 du 26 août 2016 pris pour l'application de l'article 706-95-8 du code de procédure pénale, relatif à l'*IMSI-catcher*, a inséré un article D. 15-1-5-1 dans le code de procédure pénale qui autorise les agents de la direction centrale de la police judiciaire, la direction générale de la sécurité intérieure, la force d'intervention de la police nationale, le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, les groupes d'observation et de surveillance des régions de gendarmerie d'Ile de France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur et plusieurs services de la préfecture de police de Paris à utiliser le dispositif technique d'*IMSI-catcher*.

La loi du 3 juin 2016 a donné la possibilité au pouvoir réglementaire **d'intégrer certains services spécialisés du ministère de la justice dans la communauté du renseignement** en modifiant l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure. Le décret n° 2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure **intègre le bureau central du renseignement pénitentiaire, les cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire et les délégations locales au renseignement pénitentiaire dans ladite**

¹ L'*IMSI-catcher* peut être défini comme une antenne relais mobile factice qui se substitue, dans un périmètre donné, aux antennes relais des opérateurs, permettant ainsi aux services spécialisés de renseignement de disposer d'informations sur les terminaux qui s'y sont connectés.

communauté. Cette intégration permet à ces services de recourir aux techniques de renseignement¹ pour les finalités prévues à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure², après autorisation du Premier ministre et avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. L'arrêté du 14 avril 2017 portant création des délégations locales au renseignement pénitentiaire a créé dans chaque établissement des fonctions de délégués locaux au renseignement pénitentiaire et a organisé la recherche, la collecte, l'exploitation et la transmission du renseignement.

Par la modification de l'article 727-1 du code de procédure pénale, la loi du 3 juin 2016 a également autorisé, sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent, les agents de l'administration pénitentiaire individuellement désignés et habilités, à **utiliser certaines techniques d'enquête** (accès administratifs aux données de connexion, interceptions de sécurité, géolocalisations, utilisation de l'*IMSI-catcher*) **afin de prévenir les évasions et d'assurer la sécurité et le bon ordre des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues.** Cette disposition devait faire l'objet d'un décret en Conseil d'État afin de préciser notamment les modalités de la demande, la durée de l'autorisation et des voies de recours. Or ces garanties auraient dû être inscrites dans la loi et ne pouvaient être déléguées au pouvoir réglementaire.

En conséquence, l'article 35 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a procédé à une **réécriture de l'article 727-1 du code de procédure pénale** afin de permettre au ministre de la justice d'autoriser des agents désignés et habilités de l'administration pénitentiaire à intercepter des correspondances électroniques et à accéder à des données stockées dans un équipement terminal ou un système informatique, tout en fixant les garanties légales à la mise en œuvre de ces techniques (durée de l'autorisation possible, information de la personne concernée, voies de recours, durée de conservation des données, etc.). Elle a également inséré **un nouvel article L. 855-1 dans le code de la sécurité intérieure** afin de prévoir explicitement la mise en œuvre de certaines techniques de renseignement

¹ Ces techniques de renseignement soumises à autorisation sont énumérées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure : l'accès administratif aux données de connexion, les interceptions de sécurité, la sonorisation de certains lieux et véhicules, la captation d'images et de données informatiques et les mesures de surveillance des communications internationales.

² Seules la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants peuvent justifier un recours aux techniques de renseignement : l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ; la prévention du terrorisme ; la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ; la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées et la prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

par l'administration pénitentiaire pour une **nouvelle finalité propre à celle-ci**, par dérogation aux conditions et aux justifications d'un recours à une technique de renseignement posées par les articles L. 801-1 et L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

Ces dispositions sont entièrement applicables depuis le décret n° 2017-750 du 3 mai 2017 relatif à la mise en œuvre de techniques de renseignement par l'administration pénitentiaire pris pour l'application de l'article 727-1 du code de procédure pénale.

La loi du 3 juin 2016 a rendu applicable le régime des techniques spéciales d'enquête en matière de lutte contre la criminalité organisée (à l'exception des règles relatives à la garde à vue) aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données à caractère personnel mis en œuvre par l'État commis en bande organisée et au délit d'évasion commis en bande organisée.

Par ailleurs, elle a donné une base légale à la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), créée par le décret n° 2014-1162 du 9 octobre 2014 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires ». Le décret n° 2016-1852 du 23 décembre 2016 modifiant le décret n° 2014-1162 du 9 octobre 2014 relatif à la création de la « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires » a reporté du 31 décembre 2016 au 31 décembre 2017 la date limite d'abrogation du décret n° 2007-1145 du 30 juillet 2007 relatif au système de transmission d'interceptions judiciaires, la plate-forme nationale des interceptions judiciaires n'étant pas encore entièrement opérationnelle.

2. Les dispositions transposant la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales

Transposant la directive européenne 2013/48/UE du 22 octobre 2013, l'article 63 de la loi du 3 juin 2016 a renforcé le droit à l'assistance d'un avocat : depuis le 15 novembre 2016, celui-ci peut assister toute victime et tout suspect au cours d'une séance d'identification de suspects, d'une opération de reconstitution de l'infraction ou lors de l'exécution d'un mandat d'amener ou d'arrêt, y compris européen.

Les articles 4, 6 et 7 du décret n° 2016-1455 du 28 octobre 2016 portant renforcement des garanties de la procédure pénale et relatif à l'application des peines en matière de terrorisme ont consacré le droit pour un suspect de changer de position quant à la renonciation à l'assistance d'un avocat.

Le même article 63 de la loi du 3 juin 2016 a instauré un droit à la communication avec un tiers lors de la garde à vue, dont l'enquêteur, et non le procureur de la République, peut déterminer les modalités d'exercice et auquel il peut même s'opposer s'il considère que cette communication est

incompatible avec les objectifs de la garde à vue mentionnés à l'article 62-2¹ du code de procédure pénale et qu'elle risque de permettre une infraction.

Le décret n° 2016-1455 du 28 octobre 2016 portant renforcement des garanties de la procédure pénale et relatif à l'application des peines en matière de terrorisme précise les conditions d'application de ces droits et notamment leur mention dans les procès-verbaux.

3. Les dispositions relatives à l'application des peines

L'article 11 de la loi du 3 juin 2016 a strictement encadré, à l'initiative du Sénat, les conditions d'examen des demandes en relèvement de la période de sûreté lorsque des condamnations à des peines de réclusion criminelle à perpétuité pour terrorisme ont été assorties d'une période de sûreté spéciale de trente ans ou couvrant la totalité de la perpétuité (soit une peine incompressible). Le tribunal de l'application des peines ne peut désormais réduire la durée de la période de sûreté qu'à titre exceptionnel, après avis d'une commission composée de cinq magistrats de la Cour de cassation et l'expertise d'un collège d'experts médicaux.

Le décret n° 2016-1455 du 28 octobre 2016 portant renforcement des garanties de la procédure pénale et relatif à l'application des peines en matière de terrorisme a précisé les conditions de désignation des membres de la commission. En cas de saisine, cette commission devra rendre un avis motivé dans les trois mois.

L'article 20 de la loi du 3 juin 2016 a restreint les possibilités pour les personnes condamnées pour une infraction terroriste d'accéder à une mesure de libération conditionnelle : celle-ci ne peut être accordée que par le tribunal de l'application des peines, après avis d'une commission chargée de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de la dangerosité de la personne. En application du décret n° 2016-1455 du 28 octobre 2016 portant renforcement des garanties de la procédure pénale et relatif à l'application des peines en matière de terrorisme, c'est la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté mentionnée à l'article 763-10 du code de procédure pénale, compétente pour le ressort de la cour d'appel de Paris, qui sera chargée de réaliser l'évaluation.

¹ Pour être autorisée, la garde à vue doit être une mesure nécessaire pour parvenir à l'un des objectifs suivants :

- permettre l'exécution des investigations impliquant la présence ou la participation de la personne gardée à vue ;
- garantir la présentation de la personne gardée à vue devant le procureur de la République afin que ce magistrat puisse apprécier la suite à donner à l'enquête ;
- empêcher que la personne gardée à vue ne modifie les preuves ou indices matériels ;
- empêcher que la personne gardée à vue ne fasse pression sur les témoins ou les victimes ainsi que sur leur famille ou leurs proches ;
- empêcher que la personne gardée à vue ne se concerta avec d'autres personnes susceptibles d'être ses coauteurs ou complices ;
- garantir la mise en œuvre des mesures destinées à faire cesser le crime ou le délit.

L'article 8 de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste a complété l'encadrement des mesures d'aménagement de peines applicables aux condamnés pour des infractions terroristes, en supprimant pour ces derniers la possibilité de bénéficier d'un régime de semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'une mesure de suspension ou de fractionnement de la peine et des crédits automatiques de réduction de peine prévus par l'article 721 du code de procédure pénale.

L'article 105 de la loi du 3 juin 2016, qui permet à l'administration pénitentiaire de retenir des sommes sur la part disponible des détenus afin de réparer les dommages matériels causés, est applicable depuis le décret n° 2016-1472 du 28 octobre 2016 relatif aux retenues sur la part disponible du compte nominatif des personnes détenues et versements au profit du Trésor des sommes trouvées en possession irrégulière des personnes détenues.

4. Les dispositions pénales diverses

L'article 15 de la loi du 3 juin 2016 a assoupli les conditions de recevabilité pour qu'une association puisse assister les victimes d'infractions terroristes en permettant aux associations agréées, même sans condition d'ancienneté, d'exercer les droits reconnus à la partie civile. Le décret n° 2016-1455 du 28 octobre 2016 portant renforcement des garanties de la procédure pénale et relatif à l'application des peines en matière de terrorisme a précisé les conditions d'application de cette mesure : les associations souhaitant demander l'agrément devront disposer d'un nombre représentatif de membres adhérents, présenter des garanties suffisantes d'une activité effective et justifier du caractère désintéressé de leurs activités.

Les nouveaux articles 706-62-1 et 706-62-2 du code de procédure pénale permettent désormais à un témoin de déposer publiquement sans que son identité soit révélée et de se voir offrir une protection et la possibilité de recourir à une identité d'emprunt. Le décret n° 2016-1674 du 5 décembre 2016 portant application de l'article 706-62-2 du code de procédure pénale et modifiant le décret n° 2014-346 du 17 mars 2014¹ a rendu applicables aux témoins le régime de protection d'ores et déjà prévu par ledit décret du 17 mars 2014 et la compétence de la commission nationale de protection et de réinsertion.

L'article 28 de la loi du 3 juin 2016 a créé un nouveau critère de compétence territoriale en matière de crimes et délits commis par le biais d'un réseau de communication électronique : ils sont réputés commis sur le territoire français en cas de préjudice d'une personne résidant sur le territoire français.

¹ Décret n° 2014-346 du 17 mars 2014 relatif à la protection des personnes mentionnées à l'article 706-63-1 du code de procédure pénale bénéficiant d'exemptions ou de réductions de peines.

Les sanctions en cas de non réponse à des réquisitions en matière de cryptologie ont été alourdies.

L'article 69 de la loi du 3 juin 2016 a permis au procureur de la République de requérir de tout officier de police judiciaire sur le territoire national, et non plus seulement dans le ressort de son tribunal, de procéder à des actes d'enquête. L'article D. 15-4 du code de procédure pénale, modifié par le décret n° 2016-1455 du 28 octobre 2016 portant renforcement des garanties de la procédure pénale et relatif à l'application des peines en matière de terrorisme, précise que les procès-verbaux des actes accomplis doivent être directement retournés au procureur de la République mandant.

5. Le cadre juridique en matière d'armes

Les articles 23 à 26 de la loi du 3 juin 2016 renforcent les contrôles et les sanctions applicables en cas d'acquisition et de détention d'armes des catégories A, B, C et des armes de catégorie D soumises à enregistrement. Au 31 mars 2017, les décrets nécessaires à l'application de certaines mesures de dispense de présentation de documents pour l'achat de certaines armes de catégorie C et permettant d'identifier les armes ou leurs éléments essentiels n'avaient pas été publiés.

L'article 122-4-1 du code pénal, introduit par la loi du 3 juin 2016, prévoit un nouveau cas d'exonération de responsabilité pénale pour le fonctionnaire de la police nationale, le militaire de la gendarmerie nationale, le militaire déployé dans le cadre du maintien de l'ordre public ou l'agent des douanes qui fait usage de son arme pour interrompre un « périple meurtrier ». Cette disposition a été abrogée par la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique et remplacée par une disposition commune aux agents de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale au 5° de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure.

6. L'extension des prérogatives conférées aux agents des douanes et le renforcement de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

Le champ de compétence des officiers de douane judiciaire a été élargi à la recherche et la constatation des infractions de blanchiment en lien avec une entreprise terroriste et de financement d'entreprise terroriste.

La charge de la preuve a également été allégée en matière de blanchiment douanier en introduisant un mécanisme de présomption de l'origine illicite des fonds.

Deux techniques d'enquête spéciale, jusque-là réservées à la lutte contre les stupéfiants, ont été étendues aux infractions de contrebande et de trafic d'armes : l'infiltration et le « coup d'achat », qui permet le recours, avec l'autorisation du parquet, à des acquisitions de marchandises prohibées à des fins probatoires.

Le dispositif de cyberpatrouille, qui permet aux officiers de police judiciaire de diligenter des enquêtes sous pseudonyme sur Internet, a été étendu aux douaniers. Le décret n° 2016-1845 du 23 décembre 2016 relatif aux conditions d'extraction, d'acquisition, de transmission et de conservation de contenus illicites mis en ligne par un moyen de communication électronique et pris en application de l'article 67 bis-1 du code des douanes, précise les conditions dans lesquelles la responsabilité des agents des douanes peut être exonérée.

En application de l'article 31 de la loi du 3 juin 2016, le décret n° 2016-1742 du 15 décembre 2016 relatif au plafonnement des cartes prépayées a fixé à 10 000 euros la valeur monétaire maximale stockée sur une carte prépayée et à 1 000 euros par mois le montant maximal de chargement en espèces ou en monnaie électronique non régulée (par exemple en *bitcoin*), le montant maximal de retrait en espèces et le montant maximal de remboursement en espèces.

Le décret n° 2016-1793 du 21 décembre 2016 relatif à la désignation par le service TRACFIN des personnes ou opérations présentant un risque important de blanchiment et de financement du terrorisme précise les conditions d'application de l'article 32 de la loi du 3 juin 2016 qui a donné la possibilité à TRACFIN de désigner des personnes ou des opérations devant faire l'objet d'obligations de vigilance.

Depuis le décret n° 2016-1443 du 26 octobre 2016 relatif aux modalités de prélèvements d'échantillons réalisés par les agents des douanes, l'article 38 de la loi du 3 juin 2016, qui rationalise les prélèvements d'échantillons, est entièrement applicable.

La disposition concernant l'obligation de déclaration des transferts de sommes d'un montant supérieur à 50 000 euros est également applicable depuis le décret n° 2016-1663 du 5 décembre 2016 relatif aux modalités de déclaration des transferts de sommes d'un montant supérieur à 50 000 euros en application de l'article L. 152-1 du code monétaire et financier.

7. Les dispositions de droit administratif

L'article 49 de la loi du 3 juin 2016 a rétabli l'autorisation de sortie du territoire d'un mineur non accompagné par un titulaire de l'autorité parentale. Le décret n° 2016-1483 du 2 novembre 2016 relatif à l'autorisation de sortie du territoire d'un mineur non accompagné par un titulaire de l'autorité parentale précise que l'autorisation de sortie ne peut excéder un an. La mesure est entrée en vigueur le 15 janvier 2017.

L'article 52 de la loi du 3 juin 2016 a prévu la mise en place d'un contrôle administratif des retours sur le territoire national. Le décret n° 2016-1269 du 28 septembre 2016 pris pour l'application des articles L. 225-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et relatif au contrôle administratif des retours sur le territoire national précise les obligations qui peuvent être posées par arrêté du ministre de l'intérieur : l'obligation de résider dans un

périmètre géographique, l'adresse du lieu d'astreinte, la plage horaire de l'astreinte, les jours et heures des pointages et la durée de ces obligations.

L'article 53, qui autorise le « criblage » de toute personne employée sur un grand événement exposé par son ampleur à un risque exceptionnel de menace terroriste, est applicable depuis la publication du décret n° 2017-587 du 20 avril 2017 pris pour l'application de l'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure et relatif aux autorisations d'accès aux établissements et installations accueillant des grands événements. Ce décret détermine les fichiers pouvant être consultés lors de l'enquête administrative, définit les catégories de personnes pouvant faire l'objet de ce contrôle et précise les modalités d'information de la personne faisant l'objet d'un tel contrôle administratif. Un nouveau service chargé de ces enquêtes a été créé par le décret n° 2017-668 du 27 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service national des enquêtes administratives de sécurité ».

Concernant le régime des caméras mobiles qui équipent les forces de la sécurité intérieure, en application de l'article 112 de la loi du 3 juin 2016, le décret n° 2016-1860 du 23 décembre 2016 relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale définit les catégories de données susceptibles d'être enregistrées. Il précise que ces dernières doivent être transférées sur un support informatique sécurisé dès le retour des agents de la force de sécurité intérieure dans leur service et qu'elles ne peuvent faire l'objet d'une transmission en temps réel. Le délai de conservation de ces données est de six mois à partir de l'enregistrement.

Le décret n° 2016-1861 du 23 décembre 2016 relatif aux conditions de l'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les agents de police municipale dans le cadre de leurs interventions permet aux maires d'équiper de caméras mobiles leurs agents de police municipale pour l'expérimentation définie à l'article 114 de la loi du 3 juin 2016.

L'article 115 de la loi du 3 juin 2016, qui oblige les opérateurs à enregistrer les transactions de précurseurs d'explosifs¹, n'est pas applicable, au 31 mars 2017, en raison de l'absence de publication du décret en Conseil d'État prévu.

L'article 116, qui a inséré un article L. 2381-1 dans le code de la défense et relatif à l'utilisation de données biométriques collectées à l'extérieur du territoire français par l'armée dans le cadre de la réalisation d'enquêtes préalables à une décision de recrutement ou d'accès à une zone protégée prise par l'autorité militaire, n'a pas fait l'objet du décret en Conseil

¹ Les précurseurs d'explosifs sont des substances courantes mais présentant un degré de concentration supérieur à un seuil, les rendant dangereuses, en permettant leur utilisation pour constituer des mélanges ou des produits explosifs.

d'État prévu. Ce dispositif a toutefois été complété par l'article 7 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, qui a inséré un article L. 2362-1 dans le code de la défense relatif aux enquêtes administratives préalables aux décisions de recrutement ou d'accès à une zone protégée à l'étranger. Seule cette dernière disposition, qui autorise à vérifier l'identité des personnes concernées, est entièrement applicable depuis la publication du décret n° 2017-646 du 26 avril 2017 relatif à certaines enquêtes préalables prévues par l'article L. 2362-1 du code de la défense.

L'article 117 de la loi du 3 juin 2016, relatif aux traitements automatisés de données concernant les militaires, est également applicable depuis la publication du décret n° 2016-1946 du 28 décembre 2016 relatif à la protection de données à caractère personnel de militaires prévue à l'article L. 4123-9-1 du code de la défense. Ce décret précise les exigences de sécurité pour les traitements de données personnelles dont la finalité exige au moins une information relative à la vie privée d'un militaire. L'avis est rendu par le ministère de la défense après enquête administrative portant sur les atteintes que le comportement ou les agissements du responsable de traitement sont susceptibles de porter à la sécurité des personnes, la sécurité publique ou la sécurité de l'État.

8. Les dispositions prises à la suite de questions prioritaires de constitutionnalité

Le régime des refus de permis de visite et de téléphoner en détention provisoire a été modifié afin de tirer les conséquences de la décision n° 2016-543 QPC du 14 mai 2016 qui a déclaré contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 l'absence de voie de recours contre une décision de refus de permis de visite et de téléphoner. L'article 145-4 du code de procédure pénale, modifié à cette fin par la loi du 3 juin 2016, a été réécrit par l'article 108 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle afin de clarifier l'entrée en vigueur différée du nouveau régime au regard de la décision du Conseil constitutionnel reportant la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité.

L'article 58 de la loi du 3 juin 2016 a créé un régime spécifique de perquisition dans une juridiction ou au domicile d'un juge afin de protéger le secret du délibéré et de prendre en compte la décision n° 2015-506 QPC du 4 décembre 2015.

L'article 59 a encadré les délais en matière de détention provisoire pour une entrée en vigueur à compter du 1^{er} août 2016. Il tire les conséquences de la décision n° 2014-446 QPC du 29 janvier 2015 qui a précisé que « *le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge judiciaire soit tenu de statuer dans les plus brefs délais ; qu'il appartient aux autorités judiciaires, sous le contrôle de la Cour de cassation, de veiller au respect de cette exigence y compris lorsque la chambre de l'instruction statue sur renvoi de la Cour de*

cassation ». L'article 59 a également précisé les délais à statuer en cas d'appel d'une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel, en cas d'appel d'une ordonnance de mise en accusation et en cas de comparution personnelle de la personne mise en examen devant la chambre d'instruction.

L'article 62 a fait suite à la décision n° 2015-494 QPC du 16 octobre 2015 et créé un recours contre les décisions implicites de refus de restitution du juge d'instruction. Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Afin de tenir compte de la décision n° 2015-499 QPC du 20 novembre 2015 qui a censuré l'absence de nullité en cas d'inobservation de l'obligation de l'enregistrement sonore des procès d'assises, l'article 89 de la loi du 3 juin 2016 a modifié, à compter du 1^{er} septembre 2016, l'article 308 du code de procédure pénale relatif à l'enregistrement sonore des procès d'assises, pour limiter les cas d'enregistrement obligatoire à l'appel.

9. Les ordonnances prises en application de l'article 118

Trois ordonnances ont été prises en application de l'article 118 de la loi du 3 juin 2016 : l'ordonnance n° 2016-1575 du 24 novembre 2016 portant réforme du dispositif de gel des avoirs, l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et l'ordonnance n° 2016-1636 du 1^{er} décembre 2016 relative à la décision européenne en matière pénale.

Six mesures d'application de la loi du 3 juin 2016 restaient à prendre au 31 mars 2017 et cinq au 23 mai 2017.

Cette loi est partiellement applicable.

20. Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale

Issue d'une proposition de loi déposée au Sénat le 31 mars 2015 par M. Yannick Vaugrenard et plusieurs de ses collègues, la loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale a été adoptée dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale en première lecture.

L'article unique de cette loi modifie l'article 225-1 du code pénal, l'article L. 1132-1 du code du travail, l'article L. 032-1 du code du travail applicable à Mayotte et les articles 1^{er} et 2 de la 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 afin de prévoir un **nouveau critère de discrimination** fondé sur la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de la situation économique d'une personne, lorsqu'elle est apparente ou connue de l'auteur de la discrimination.

Toute discrimination opérée sur ce critère est désormais punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, peut donner lieu à l'engagement d'une action civile en réparation et, lorsqu'elle est exercée dans le cadre de relations de travail, conduire à la nullité de l'acte pris sur ce fondement.

Par la création des articles L. 1133-6 du code du travail et L. 033-5 du code du travail applicable à Mayotte, l'article unique de la loi a exclu du champ de cette discrimination les mesures prises en faveur des personnes vulnérables en raison de leur situation économique et visant à favoriser l'égalité de traitement.

Aucune mesure réglementaire n'était requise pour l'application de cette loi relevant principalement de la matière pénale.

Cette loi est d'application directe.

21. Loi n° 2016-1000 du 22 juillet 2016 tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaire

L'article 53 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, a mis fin à la possibilité pour les notaires d'habiliter un ou plusieurs clercs assermentés à donner lecture des actes et des lois et à recueillir les signatures des parties.

Ce dispositif était vu comme un frein à l'accès de jeunes professionnels au notariat salarié, puisqu'il permettait aux notaires en exercice de se dispenser d'en recruter, tout en maintenant un fort niveau d'activité par le recours aux clercs habilités pour les actes qu'ils ne pouvaient traiter eux-mêmes, faute de temps.

L'abrogation de cette disposition devait intervenir le 1^{er} août 2016.

Si la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner ce texte ne s'était pas opposé à la suppression de l'habilitation, elle avait en revanche considéré que, malgré les mesures d'accompagnement prévues, le délai laissé était insuffisant. Elle avait ainsi proposé, sans succès, de maintenir l'effet de ces habilitations pendant au moins cinq ans afin de donner aux intéressés le temps de réaliser leur reconversion et aux études notariales d'organiser au mieux les recrutements.

L'article unique de la loi n° 2016-1000 du 22 juillet 2016 tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaire, dont l'initiative revient au sénateur Jacques Bigot, a repoussé au 31 décembre 2020 la date d'extinction des habilitations conférées avant le 1^{er} janvier 2015, reprenant à quelques mois près le délai que le Sénat avait retenu lors de l'examen de la loi du 6 août 2015.

Cette loi est d'application directe.

22. Loi organique n° 2016-1046 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales, loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales

Issues de propositions de loi de Mme Élisabeth Pochon et de M. Jean-Luc Warsmann, députés, ces trois lois du 1^{er} août 2016 visent à assouplir les critères d'inscription sur les listes électorales communales et consulaires et à moderniser la procédure d'inscription et de radiation sur ces listes.

La loi n° 2016-1048 revoit en profondeur l'architecture et le contenu du chapitre II du titre Ier du livre Ier (« *listes électorales* ») du code électoral.

La loi organique n° 2016-1047 concerne, plus spécifiquement, les listes électorales consulaires sur lesquelles sont inscrits les Français établis hors de France.

La loi organique n° 2016-1046 porte sur l'inscription sur les listes électorales françaises des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales.

Saisi des deux lois organiques, le Conseil constitutionnel les a jugées conformes à la Constitution sous réserve de la censure d'une disposition particulière à la Nouvelle-Calédonie, faute de consultation du Congrès de la Nouvelle-Calédonie¹.

Ces trois lois entreront en vigueur selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État et, au plus tard, le 31 décembre 2019 (**articles 16 de la loi n° 2016-1048, 4 de la loi organique n° 2016-2047 et 3 de la loi organique n° 2016-2046**).

1. Assouplir les critères d'inscription sur les listes électorales

Les critères d'inscription sur les listes électorales communales ont été assouplis (**article 1^{er} de la loi n° 2016-1048**). Pourront désormais y figurer :

- les jeunes âgés de moins de 26 ans et dont les parents sont électeurs de la commune ;

- les personnes qui figurent depuis deux ans, et non plus cinq ans, au rôle des contributions directes locales exigées pour être reconnu contribuable local et donc électeur ;

¹ Décision n° 2016-733 DC et décision n° 2016-734 DC du 28 juillet 2016.

- les personnes qui, sans figurer au rôle d'une des contributions directes communales, sont gérants ou associés majoritaires ou uniques d'une société figurant à ce rôle.

Un décret en Conseil d'État déterminera les conditions nécessaires pour bénéficier du dernier critère d'inscription.

Le dispositif de l'inscription d'office¹ a été étendu aux jeunes atteignant l'âge de 18 ans entre les deux tours d'un scrutin ainsi qu'aux personnes acquérant la nationalité française (article 1er de la loi n° 2016-1048).

Parallèlement, il a été mis fin à la possibilité pour les Français établis hors de France de s'inscrire sur la liste électorale d'une commune de rattachement en France, d'une part, et sur la liste électorale consulaire, d'autre part (**article 1er de la loi organique n° 2016-2047**). Les 475 739 personnes concernées par cette « double inscription » devront choisir entre une inscription en France et une inscription à l'étranger, dans un délai déterminé par décret en Conseil d'État qui ne peut être supérieur à un an. En l'absence de choix, l'électeur sera maintenu sur la liste électorale consulaire et radié de la liste électorale de sa commune de rattachement.

2. Moderniser la procédure d'inscription sur les listes électorales

La réforme permet aux citoyens de s'inscrire sur les listes électorales jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin, alors qu'antérieurement aux lois du 1er août 2016, cette inscription devait être sollicitée avant le 31 décembre de l'année précédant le scrutin (**articles 2 de la loi n° 2016-1048 et 1er de la loi organique n° 2016-1047**). En outre, à l'étranger, une ambassade ou un poste consulaire pourra tenir les listes électorales dressées au titre de plusieurs circonscriptions consulaires si un décret l'y autorise (**article 1er de la loi organique n° 2016-1047**).

De manière générale, les modalités d'inscription sur les listes électorales consulaires, de même que les conditions d'application de la procédure applicable pour l'inscription sur les listes électorales communales sont renvoyées à un décret en Conseil d'État (**articles 2 de la loi n° 2016-1048 et 1er de la loi organique n° 2016-1047**).

La réforme confie aux maires, aux ambassadeurs et aux chefs de postes consulaires la responsabilité des inscriptions et des radiations sur les listes électorales, alors que ces décisions relevaient antérieurement d'une commission administrative *ad hoc*. Une commission de contrôle - composée de conseillers municipaux de la majorité et de l'opposition, d'un délégué du préfet et d'un délégué du président du tribunal de grande instance - a été instituée pour s'assurer de la régularité de la liste électorale. Elle pourra, à la majorité de ses membres et, au plus tard le vingt-et-unième jour avant

¹ L'inscription d'office permet à un citoyen, s'il remplit les conditions pour être électeur, d'être inscrit sur une liste électorale sans qu'il ait besoin de solliciter son inscription.

chaque scrutin, procéder à l'inscription ou à la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit. Dans la même logique, un électeur contestant la liste électorale devra former un recours administratif préalable obligatoire devant cette commission avant de pouvoir former un recours devant le tribunal d'instance (**articles 2 et 3 de la loi n° 2016-1048 et 1er de la loi organique n° 2016-1047**).

Les modalités de publication des listes électorales et la composition des commissions de contrôle seront fixées par décret en Conseil d'État (**articles 3 de la loi n° 2016-1048 et 1er de la loi organique n° 2016-1047**).

Pour mettre en œuvre cette nouvelle procédure, il doit être créé un répertoire électoral unique tenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et dont les listes électorales communales et consulaires seront l'extraction (**articles 2 de la loi n° 2016-1048 et 1er de la loi organique n° 2016-1047**). Ce dispositif vise à éviter qu'un électeur soit inscrit dans deux communes distinctes. Pour faciliter l'actualisation de ce nouveau fichier, l'INSEE procèdera directement aux inscriptions et aux radiations ne soulevant pas de difficulté particulière (application d'une décision de l'autorité judiciaire, décès de l'électeur, etc.).

A été renvoyée à un décret en Conseil d'État la détermination :

- des informations contenues dans le répertoire électoral unique et de leurs règles de traitement (**article 2 de la loi n° 2016-1048**) ;
- des conditions dans lesquelles les électeurs pourront consulter les données qui les concernent (**article 7 de la loi n° 2016-1048**).

Parallèlement, les conditions de communication des listes électorales ont été clarifiées et leur usage à titre commercial sera puni de 15 000 euros d'amende (**articles 7 et 9 de la loi n° 2016-1048**). L'utilisation des listes électorales consulaires « à des fins de politique intérieure de l'État de résidence » a également été prohibée (**article 13 de cette même loi**).

Les efforts à mettre en œuvre pour cette réforme s'annoncent importants : la procédure d'inscription et de radiation sur les listes électorales devra être entièrement dématérialisée et 40 000 agents communaux devront être formés en moins d'un an¹. Un prélèvement sur les recettes de l'État est prévu « pour soutenir les communes dans la rénovation des conditions d'inscription sur les listes électorales » (**article 16 de la loi n° 2016-1048**).

Au 31 mars 2017, aucun décret d'application n'a été pris.

Cette situation est logique au regard du report de l'entrée en vigueur de la réforme, au plus tard le 31 décembre 2019, compte tenu des outils techniques à mettre en place : création d'un répertoire électoral unique,

¹ Rapport n° 687 (2015-2016) de M. Pierre-Yves Collombat, fait au nom de la commission des lois du Sénat, p. 19 (<http://www.senat.fr/rap/l15-687/l15-6871.pdf>).

vérification de la concordance de ce répertoire avec les listes électorales existantes, dématérialisation des échanges entre l'INSEE et les mairies, etc.

Lors des travaux parlementaires, le Gouvernement avait indiqué souhaiter une application de ces nouvelles dispositions pour l'élection des représentants français au Parlement européen prévue en mai 2019.

Ces deux lois organiques et cette loi ne sont pas applicables.

23. Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature

S'inscrivant dans la **continuité des travaux de réflexion sur la « justice du XXI^e siècle »**, initiés en 2012 par la garde des sceaux Christiane Taubira, cette loi organique a été examinée selon la procédure accélérée et adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat après accord en commission mixte paritaire.

Parmi les principales mesures de la loi, figurent notamment la poursuite de l'élargissement de l'accès à l'École nationale de la magistrature (articles 3 à 5), la suppression de la nomination des procureurs généraux en conseil des ministres (article 7), l'assouplissement du critère de mobilité géographique pour la nomination au premier grade (article 8), la création d'un statut de juge spécialisé pour le juge des libertés et de la détention (article 18), l'obligation pour les chefs de cour d'appel de formaliser leurs objectifs et de produire un bilan de leur activité (articles 21 et 24), le renforcement du cadre déontologique applicable aux magistrats et aux membres du Conseil supérieur de la magistrature (articles 26 et 43), la création d'un collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire (article 28), la consécration du droit syndical reconnu aux magistrats (article 27), ou encore la révision des modalités dérogatoires de recrutement des magistrats, concernant les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires (articles 35 à 40).

Comptant 50 articles, cette loi organique a été **déclarée partiellement conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 juillet 2016¹**, rendue sur saisine du Premier ministre en application de l'article 61 de la Constitution.

¹ Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

Sur 21 dispositions appelant des mesures réglementaires d'application, 6 décrets ont pourvu à 18 d'entre elles :

- décret n° 2016-1905 du 27 décembre 2016 portant dispositions statutaires relatives à la magistrature pris en application de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 ;

- décret n° 2017-465 du 31 mars 2017 relatif aux déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature ;

- décret n° 2017-712 du 2 mai 2017 relatif à l'exercice du droit syndical dans la magistrature et pris pour l'application de l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

- décret n° 2017-713 du 2 mai 2017 relatif à la déclaration d'intérêts des magistrats de l'ordre judiciaire ;

- décret n° 2017-894 du 6 mai 2017 relatif à l'École nationale de la magistrature ;

- décret n° 2017-898 du 9 mai 2017 relatif au collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire et au statut et à la formation des candidats à l'intégration directe dans le corps judiciaire.

Trois mesures concernant le statut de la magistrature demeurent toutefois inapplicables faute de décret d'application.

1. La composition du corps judiciaire

La loi organique prévoit qu'il **comprend désormais les magistrats exerçant des fonctions à l'inspection générale de la justice (articles 1^{er}, 2, 17 et 23)**¹. Ces dispositions requéraient des coordinations réglementaires auxquelles le décret n° 2016-1905 du 27 décembre 2016 portant dispositions statutaires relatives à la magistrature pris en application de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 a pourvu.

Le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice a **déterminé la nouvelle organisation de l'inspection générale de la justice**, issue de la fusion de trois structures auparavant distinctes, et étendu son champ de compétences à la Cour de cassation, alors que celui de l'ancienne inspection générale des services judiciaires se limitait aux juridictions de première instance et d'appel². **Ce point a suscité des réserves, notamment au sein de la commission des lois du Sénat, dont la mission d'information sur le redressement de la**

¹ Intégrés aux articles 1^{er}, 2, 28 et 8 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² Décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires, abrogé par le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice.

justice¹ a estimé nécessaire de « revoir le décret portant création de l'inspection générale de la justice pour exclure la Cour de cassation de son contrôle ». Un recours en excès de pouvoir contre ce décret a par ailleurs été déposé devant le Conseil d'État le 19 décembre 2016 par le syndicat FO-Magistrats.

La loi organique crée également de nouvelles fonctions hors hiérarchie² (article 2), celles de premiers présidents de chambre de cour d'appel et de premiers avocats généraux près lesdites cours³, afin d'ouvrir de nouvelles opportunités de carrière aux magistrats. Les fonctions d'inspecteur général chef de l'inspection générale de la justice et d'inspecteur général de la justice sont également intégrées à la hors hiérarchie, tandis que celles d'auditeurs à la Cour de cassation en sont exclues. Le décret n° 2016-1905 du 27 décembre 2016 portant dispositions statutaires relatives à la magistrature pris en application de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 a également tiré les conséquences de la création du nouveau statut du juge des libertés et de la détention (article 18) en l'intégrant à la liste des emplois du siège placés hors hiérarchie, en « fonction de l'importance de l'activité juridictionnelle, des effectifs des services judiciaires et de la population du ressort »⁴.

La durée d'échelon des emplois hors hiérarchie (soit le temps passé dans chaque échelon pour accéder à l'échelon supérieur) a en outre été précisée dans le décret en Conseil d'État n° 2017-898 du 9 mai 2017 relatif au collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire et au statut et à la formation des candidats à l'intégration directe dans le corps judiciaire.

2. Le recrutement et la formation professionnelle

Le décret n° 2017-894 du 6 mai 2017 relatif à l'École nationale de la magistrature a principalement tiré les conséquences de trois dispositions introduites par la loi organique, dont les conditions d'application requéraient un décret en Conseil d'État :

¹ Cinq ans pour sauver la justice ! Rapport d'information n° 495 (2016-2017) de M. Philippe Bas Président-rapporteur, et Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 4 avril 2017, page 106. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>

² L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit deux grades, auxquels s'ajoute la catégorie hors hiérarchie. Il s'agit d'emplois dont la liste est fixée par l'article 3 de l'ordonnance statutaire. Dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, étaient concernés : les magistrats de la Cour de cassation, à l'exception des conseillers référendaires et des avocats référendaires ; les chefs de cour d'appel, présidents de chambre de cour d'appel et avocats généraux près lesdites cours, certaines fonctions de chefs de juridiction ou d'adjoint aux chefs de juridiction.

³ Article 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

⁴ Article 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

- **l'extension des missions de formation professionnelle de l'École nationale de la magistrature** à des personnes qui n'appartiennent pas au corps judiciaire, mais qui sont amenées soit à exercer des fonctions juridictionnelles, soit à concourir étroitement à l'activité judiciaire, comme les délégués du procureur de la République, les médiateurs judiciaires, les conciliateurs de justice ou les experts judiciaires (**article 3**)¹ ;

- **la clarification des exigences de diplôme requises pour le premier concours (article 4)**² en permettant la candidature de tout titulaire d'une « *qualification reconnue au moins équivalente* »³ au master I dans les conditions fixées par le décret n° 2017-894 du 6 mai 2017 précité ;

- **l'assouplissement des exigences de diplôme et des activités devant avoir été exercées au préalable pour les auditeurs de justice recrutés sur titres (article 5)**⁴. Désormais, tout cursus juridique d'au moins quatre années sanctionné par un diplôme, et non plus obligatoirement une maîtrise en droit, est admis pour la voie d'accès réservée aux personnes faisant état d'au moins quatre années d'activité dans le domaine juridique, économique, ou également celui des sciences humaines et sociales, nouvellement introduit par la loi organique. De même, l'accès spécifique aux personnes ayant exercé trois ans des fonctions d'enseignement ou de recherche en droit dans un établissement public d'enseignement supérieur sera facilité : ils n'auront à justifier que d'un diplôme sanctionnant une formation d'au moins cinq années d'études supérieures dans le domaine juridique⁵. Deux autres voies d'accès ont été ouvertes aux personnes ayant exercé au moins trois ans en qualité de juristes assistants, qui sont par ailleurs docteurs en droit ou titulaires d'un diplôme sanctionnant cinq années d'études.

En revanche, conformément à la volonté du Sénat de maintenir un haut niveau juridique de recrutement, la condition d'un second diplôme pour les docteurs en droit a été maintenue dans la loi organique, contrairement à l'intention initiale du Gouvernement.

¹ Article 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² Articles 16 et 17 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

³ En lieu et place d'un examen au cas par cas des formations équivalentes à un diplôme sanctionnant une formation d'une durée minimale de quatre années d'études, et des dérogations particulières pour les instituts d'études politiques ou les écoles normales supérieures.

⁴ Article 18-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

⁵ Et non plus d'un d'une maîtrise en droit et d'un diplôme d'études supérieures dans une discipline juridique.

3. La nomination des magistrats

Plusieurs dispositions requéraient des mesures d'application, qui ont toutes ont été prises par le décret n° 2016-1905 du 27 décembre 2016 précité :

- **la précision du contenu de l'évaluation des magistrats (article 13)¹**, évaluation par ailleurs étendue aux magistrats exerçant à titre temporaire et tirant les conséquences de la suppression des juges de proximité² au 1^{er} juillet 2017 ;

- **la création d'une fonction de juge spécialisé pour le juge des libertés et de la détention (article 18)³**, entrant en vigueur au 1^{er} septembre 2017 (article 50), et dont la loi ordinaire a également tiré les conséquences⁴, **les sénateurs ayant obtenu en commission mixte paritaire que les magistrats nommés juges des libertés et de la détention soient au moins au premier grade ;**

- **l'allègement des procédures suivies devant la commission d'avancement (article 20)⁵**, seul organe compétent pour décider de l'inscription d'un magistrat au tableau d'avancement, préalable indispensable à la promotion du second au premier grade de la hiérarchie judiciaire, en introduisant le principe d'une réinscription de droit dès lors que celle-ci est sollicitée par l'autorité chargée de l'inscription.

4. Les droits et obligations des magistrats

La loi organique a renforcé le cadre déontologique applicable aux magistrats.

À l'initiative du Sénat, a été instaurée une obligation de déclaration d'intérêts, à remettre par chaque magistrat au chef de juridiction dans le cadre d'un entretien déontologique, dans les deux mois de son installation (article 26)⁶. Le décret n° 2017-713 du 2 mai 2017 relatif à la déclaration d'intérêts des magistrats de l'ordre judiciaire, précise en conséquence le modèle de la déclaration, son contenu, ses conditions de conservation et de consultation.

¹ Article 12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² VIII de l'article 39 de la loi organique, entrant en vigueur le 1^{er} juillet 2017 conformément au III de l'article 50 de la même loi organique. Les juridictions de proximité sont également supprimées au 1^{er} juillet 2017, conformément au IV de l'article 15 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

³ Article 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

⁴ La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (article 17) a modifié les articles 137-1 et 137-1-1 du code de procédure pénale qui régissent les modalités de remplacement du juge des libertés et de la détention en cas d'empêchement.

⁵ Article 36 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

⁶ Article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Dans le même esprit, l'article 26 de la loi organique avait prévu également une obligation de déclaration de patrimoine¹ pour certains magistrats², à remettre à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans les deux mois suivant l'installation dans leurs fonctions, et dans les deux mois suivant la cessation de leurs fonctions. **Le Conseil constitutionnel a toutefois censuré cette disposition**, la jugeant contraire au principe d'égalité devant la loi. Dans sa décision précitée du 28 juillet 2016³, le Conseil constitutionnel indique que le législateur organique a « *traité différemment ces magistrats⁴ des autres magistrats exerçant des fonctions en juridiction [et] qu' au regard des exigences de probité et d'intégrité qui pèsent sur les magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles et de l'indépendance qui leur est garantie dans cet exercice, en restreignant l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale (...), [il] a institué une différence de traitement qui est sans rapport avec l'objectif poursuivi par la loi* ».

Seule la mention expresse des magistrats de l'ordre judiciaire concernés par cette déclaration de patrimoine ayant été censurée⁵, le principe de la déclaration de patrimoine instauré par l'article s'applique aux membres du Conseil supérieur de la magistrature en application de l'article 43 de la loi organique⁶. Le décret n° 2017-465 du 31 mars 2017 relatif aux déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature précise en conséquence les conditions d'application de ces dispositions. En outre, ce décret précise également la valeur minimale des biens autres que ceux mentionnés par la loi organique et devant figurer dans la déclaration, en renvoyant au décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, conformément à la mention expresse du Conseil constitutionnel dans sa décision précitée.

La loi organique consacre expressément le droit syndical reconnu aux magistrats, tout en l'encadrant (article 27)⁷. Le décret n° 2017-712 du 2 mai 2017 relatif à l'exercice du droit syndical dans la magistrature et pris pour l'application

¹ En insérant un nouvel article 7-3 au sein de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² Il s'agissait des seuls premier président et présidents de chambre de la Cour de cassation, procureur général et premiers avocats généraux près la Cour de cassation, premiers présidents des cours d'appel et procureurs généraux près les cours d'appel, présidents des tribunaux de première instance et procureurs de la République près les tribunaux de première instance.

³ Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

⁴ Ibid. note supra.

⁵ 1° à 6° du I de l'article 7-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

⁶ Insérant un nouvel article 10-1-2 à la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

⁷ Nouvel article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

de l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, fixe notamment le pourcentage minimum servant à apprécier la représentativité syndicale, ainsi que les modalités de calcul des décharges d'activité.

Innovation introduite dans la loi organique à l'initiative de l'Assemblée nationale, le collège de déontologie des magistrats (article 28)¹, distinct du Conseil supérieur de la magistrature mais lui rendant compte de l'exécution de ses missions dans le cadre d'un rapport annuel, est chargé de rendre des avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat, sur saisine de celui-ci ou de l'un de ses chefs de cour ou de juridiction. Il a également pour mission d'examiner les déclarations d'intérêts qui peuvent lui être transmises en application du nouvel article 7-2 de l'ordonnance statutaire pour adresser un avis à l'autorité qui les lui a transmises. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 28 juillet 2016 précitée, a jugé que la création de ce collège était conforme à l'article 65 de la Constitution, dans la mesure où le « *Conseil supérieur de la magistrature ne peut se prononcer sur des questions relatives à la déontologie sans être saisi à cette fin par le garde des sceaux* ». Le décret n° 2017-898 du 9 mai 2017 relatif au collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire et au statut et à la formation des candidats à l'intégration directe dans le corps judiciaire, fixe les modalités d'élection du collège, composé de cinq membres dont la liste est fixée par la loi organique², ainsi que celles de son organisation et de son fonctionnement.

5. Les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires

La loi organique a assoupli et fusionné le statut applicable aux magistrats exerçant à titre temporaire avec celui des juges de proximité, d'une part, et revu le statut des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ou non juridictionnelles, d'autre part.

¹ Nouvel article 10-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² « Le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire est composé : 1° D'un magistrat, en fonctions ou honoraire, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, nommé par le Président de la République sur proposition de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature [...]; 2° Alternativement, d'un magistrat du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation, en fonctions ou honoraire, élu par l'assemblée des magistrats du siège hors hiérarchie de la cour ou d'un magistrat du parquet hors hiérarchie de la Cour de cassation, en fonctions ou honoraire, élu par l'assemblée des magistrats du parquet hors hiérarchie de la cour [...]; 3° Alternativement, d'un premier président de cour d'appel, en fonctions ou honoraire, élu par l'assemblée des premiers présidents de cour d'appel et d'un procureur général près une cour d'appel, en fonctions ou honoraire, élu par l'assemblée des procureurs généraux près les cours d'appel [...]; 4° D'une personnalité extérieure désignée, alternativement, par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres du Conseil d'Etat en fonctions ou honoraires et par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats en fonctions à la Cour des comptes ou honoraires [...]; 5° D'un universitaire nommé par le Président de la République sur proposition, alternativement, du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près ladite cour ».

Si l'accès aux fonctions de **magistrat exerçant à titre temporaire** a été assoupli, et les garanties statutaires, notamment en matière de mutation sans consentement, accrues (**article 39**)¹, la part de l'activité juridictionnelle qu'ils peuvent assumer a été restreinte² à l'initiative du Sénat, de manière à garantir le principe selon lequel la justice doit être rendue par un corps de magistrats de carrière. Le décret n° 2016-1905 du 27 décembre 2016 portant dispositions statutaires relatives à la magistrature pris en application de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 précise les conditions d'instruction des dossiers de candidature des magistrats exerçant à titre temporaire, ainsi que les règles relatives à leur formation, indemnisation et protection sociale³.

La loi organique a précisé les conditions dans lesquelles les **magistrats honoraires peuvent exercer des fonctions juridictionnelles ou non juridictionnelles (article 40)**⁴, le principe des secondes étant nouvellement introduit par la loi organique, concomitamment à la suppression de la réserve judiciaire. Des mesures règlementaires étaient requises afin de préciser les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, la durée de la formation, l'indemnisation et le régime de protection sociale des candidats aux fonctions de magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles⁵, les conditions d'indemnisation de ces mêmes magistrats⁶, une fois nommés, ainsi que, concernant les magistrats exerçant des fonctions non juridictionnelles⁷, la procédure d'instruction des candidatures, la durée d'inscription comme magistrat et leur indemnisation. Le décret n° 2016-1905 du 27 décembre 2016 précité y a pourvu, à l'exception toutefois du régime de protection sociale des candidats aux fonctions de magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles, ainsi que de l'indemnité versée aux magistrats honoraires exerçant des fonctions non juridictionnelles, dont le montant doit encore être fixé par arrêté conjoint du garde des sceaux et du ministre chargé du budget.

¹ Articles 41-10 à 41-13 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² Article 41-11 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « Ils ne peuvent assurer plus du tiers des services du tribunal dans lequel ils sont affectés ».

³ L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature dispose à son article 41-12 qu' « Avant de rendre son avis sur le projet de nomination pour la première période de cinq ans, la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature soumet l'intéressé à une formation probatoire organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction », durée pendant laquelle il est encore stagiaire.

⁴ Articles 41-25 à 41-32 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

⁵ Article 41-27 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Les candidats à la nomination aux fonctions de magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles peuvent suivre une formation préalable à l'exercice de leurs fonctions.

⁶ Article 41-28 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

⁷ Article 41-32 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Trois dispositions demeurent aujourd'hui inapplicables faute de parution des textes réglementaires requis :

- **l'instauration d'un reclassement indiciaire** plus favorable pour les magistrats au retour d'un détachement (**article 25**)¹, requérant un décret pris en Conseil d'État ;

- **la protection fonctionnelle des magistrats (article 29)**², pour laquelle la loi organique a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions et limites de la prise en charge par l'État des frais exposés par le magistrat dans le cadre d'instances civiles ou pénales, ou devant la commission des requêtes jusqu'au renvoi devant la formation disciplinaire compétente du Conseil supérieur de la magistrature ;

- **et la gestion du dossier du magistrat sur support électronique (article 30)**³, requérant également un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Cette loi organique est partiellement applicable.

¹ Article 72-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² Article 11 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

³ Article 12-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 19 juin 2017

M. Philippe Bas, président. – Comme chaque année à cette période, il me revient de vous présenter le bilan de l'application des lois relevant du champ de compétences de notre commission, à la demande de la Conférence des présidents, en lien avec notre collègue Claude Bérit-Débat, président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études.

La plupart des mesures d'application des lois sont prises.

Toutefois, les délais dans lesquels elles sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes. Le pouvoir exécutif se plaint quelques fois de la lenteur des travaux parlementaires, force est de reconnaître qu'il lui arrive d'être plus lent que nous !

L'inflation législative, qui est un mal bien connu et régulièrement dénoncé, s'est aggravée en fin de législature : le coefficient multiplicateur du nombre d'articles au cours de la navette parlementaire est ainsi passé de 1,83 entre 2007 et 2014 à 2,14 en 2015-2016.

Il est aussi possible de relever l'accélération sensible, à la toute fin du quinquennat, du rythme de parution des mesures d'application des lois promulguées au cours de la quatorzième législature, lorsque l'équipe gouvernementale sortante s'est efforcée de terminer son travail avant de laisser la place à une nouvelle équipe.

Ainsi, pour les lois relevant de la compétence de notre commission, 92 mesures d'application ont été prises aux mois d'avril et mai 2017, soit une moyenne de 46 par mois, contre une moyenne de 7 mesures d'application par mois entre le 26 juin 2012 et le 30 septembre 2016. Le rythme a donc été 6,5 fois plus élevé au cours des deux derniers mois qu'au cours des cinquante-et-un premiers mois du précédent quinquennat. C'est la preuve que lorsque le Gouvernement veut, il peut !

Si l'on peut s'en réjouir pour le traitement du stock et les délais de publication des mesures d'application des lois, il convient d'être attentifs à ce que leur qualité ne s'en trouve pas dégradée. Ce sera l'objet du bilan que nous ferons l'année prochaine, puisqu'un grand nombre de mesures publiées aux mois d'avril et mai concernent des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017.

Trente lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 ont été examinées au fond par notre commission, soit 55 % de l'ensemble des lois promulguées hors conventions internationales. Dix-huit étaient d'initiative parlementaire, dont dix issues de propositions de loi sénatoriales.

Au 31 mars 2017, 20 étaient entièrement applicables, dont 16 d'application directe. Le taux d'application de ces 30 lois s'élevait à 72 %, soit un taux sensiblement équivalent à celui de l'an passé (76 %). Les délais de publication des mesures réglementaires d'application se sont en revanche détériorés, puisqu'un peu moins d'un tiers de ces mesures ont été publiées dans un délai inférieur ou égal à six mois, contre 73,5 % en 2014-2015.

Au-delà de ces données chiffrées, je voudrais plus particulièrement évoquer la mise en œuvre de trois réformes intervenues au cours de l'année parlementaire 2015-2016.

La première résulte de la loi organique du 25 avril 2016 relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie, que nous avons votée dans les délais les plus brefs, pour assouplir les conditions de nomination des membres des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie afin de faciliter la constitution du collège de l'autorité locale de la concurrence, instituée par une loi du pays du 24 avril 2014, et lutter ainsi contre la hausse des prix. Malgré cet assouplissement, les membres de l'autorité locale de la concurrence n'ont toujours pas été nommés à ce jour et les compétences de cette autorité administrative indépendante restent pour le moment exercées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie... J'imagine que vous le regrettez, Madame Tasca.

La deuxième réforme intervenue au cours de l'année parlementaire 2015-2016 que je voudrais évoquer résulte des trois lois du 1^{er} août 2016 relatives aux « listes électorales ». Leurs dispositions entreront en vigueur selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État et, au plus tard, le 31 décembre 2019. Ce chantier nécessitera du temps. C'est pourquoi, à l'initiative de notre rapporteur Pierre-Yves Collombat, le Sénat a prévu une entrée en vigueur différée et aucun décret d'application n'a encore été pris. Il est donc normal que ces lois ne soient formellement pas encore applicables.

La dernière réforme que je voudrais évoquer résulte de la loi du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections. Elle porte sur les sondages électoraux diffusés en France, même depuis l'étranger, et sur les opérations de simulation de vote réalisées à partir de sondages. Nos collègues Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli ont sans doute été particulièrement attentifs à sa mise en œuvre puisqu'elle s'inspire de recommandations qu'ils avaient formulées dans un rapport d'information d'octobre 2010 et d'une proposition de loi adoptée à l'unanimité par le Sénat le 14 février 2011 mais jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Lors de la première publication ou diffusion en France d'un sondage électoral, plusieurs informations doivent désormais être communiquées à la commission des sondages et, pour certaines, mises en ligne sur le site de la commission. Il s'agit notamment des marges d'erreur et des critères de redressement. Ainsi, un nombre significatif de notices a été publié, avec un pic de 137 notices au mois de mars dernier en raison de la

campagne électorale pour l'élection présidentielle. Ces informations complémentaires devraient également, en principe, être publiées par les organes de presse qui commandent les sondages. Dans la pratique toutefois, les organes de presse demandent aux instituts de sondage de les publier préalablement eux-mêmes sur leur site, l'obligation de publication d'informations complémentaires ne s'appliquant qu'à la « *première publication ou diffusion* » des résultats du sondage.

Le rôle de la commission des sondages a été renforcé. Elle est habilitée à contrôler la conformité du sondage à la loi et aux règlements. En cas de violation de leurs dispositions ou d'altération de la portée des résultats obtenus, elle peut adresser une mise au point à « *toute personne qui publie ou diffuse [ou a] commandé, réalisé, publié ou diffusé* » un sondage électoral. Enfin, les sanctions pénales en cas d'infraction ont été renforcées.

M. Jean-Pierre Sueur. – Avec Hugues Portelli, nous constatons qu'en dépit du renforcement, par la loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections, des sanctions applicables en cas de non-respect de la loi de 1977 relative aux sondages électoraux, aucune sanction pénale n'a jamais été prononcée. L'esprit de la loi est souvent détourné. Il n'y a aucun sens à publier un sondage sans indiquer la marge d'erreur. C'est particulièrement vrai si les résultats sont serrés. C'est pourquoi nous avons prévu que la marge d'erreur devait figurer à côté du sondage lors de la première publication. Évidemment les sondeurs ont trouvé la parade : ils publient la marge d'erreur à part, sur un site internet, certes public mais confidentiel, et les sondages sont repris dans les journaux sans la mentionner. La commission des sondages constate elle-même un détournement de l'esprit de la réforme, mais elle est tenue par le texte de la loi. Peut-être pourrions-nous examiner ce point dans le cadre de ce bilan annuel. Enfin, si les notices adressées à la commission des sondages se sont étoffées, certaines formulations concernant les critères de redressement restent très elliptiques. Je propose de compléter le bilan d'application de cette loi par ces informations précises.

M. Philippe Bas, président. – Je suis d'accord.

M. René Vandierendonck. – Il serait utile de disposer d'éléments statistiques sur le pouvoir d'initiative parlementaire. Combien de propositions de loi ont achevé leur parcours parlementaire ? Combien restent en navette ?

M. Philippe Bas, président. – Dix-huit propositions de loi ont été définitivement adoptées au cours de l'année parlementaire 2015-2016, dont dix d'initiative sénatoriale.

M. René Vandierendonck. – Il y a aussi un stock important...

M. Philippe Bas, président. – En effet ! Mais beaucoup de propositions de loi très anciennes ont perdu leur raison d'être.

Il conviendrait de faire un tri. Cette question devrait être évoquée lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 29 juin.

M. Alain Vasselle. – Les élections récentes ont révélé une incohérence concernant les heures de clôture des scrutins. Afin d'éviter toute distorsion liée à la diffusion anticipée de sondages, on nous a expliqué qu'il fallait harmoniser l'heure de fermeture des bureaux de vote lors de l'élection présidentielle et celle-ci a été fixée à 19 heures, sauf dans les grandes villes. Mais, pour les élections législatives, les bureaux de vote dans la majorité des villes ont fermé à 18 heures. Beaucoup d'électeurs ne le savaient pas et sont arrivés après la fermeture...J'avais déposé un amendement maintenant l'heure de fermeture à 18 heures dans les petites communes. Je regrette qu'il n'ait pas été adopté. De même, je ne comprends pas pourquoi les résultats des élections législatives dans les circonscriptions des Français de l'étranger ont été connus une semaine avant les élections en métropole ! Plus personne n'y comprend rien...

M. Jean-Pierre Sueur. – Au Sénat, suivant nos rapporteurs, ainsi que les auteurs de la proposition de loi, nous avons voté en faveur d'une heure unique partout, fixée à 19 heures. Finalement nous avons été battus et les grandes villes peuvent toujours demander au préfet une dérogation pour fermer leurs bureaux à 20 heures.

M. Philippe Bas, président. – Ce serait évidemment plus simple si les bureaux fermaient à la même heure pour toutes les élections. Il est de tradition dans notre pays que les campagnes votent jusqu'à 18 heures et les grandes villes jusqu'à 20 heures. Le débat sur la loi d'avril 2016 sur l'élection présidentielle a été complexe. On nous a demandé de retarder d'une heure la fermeture des bureaux dans les campagnes, pour l'aligner à 19 heures sur tout le territoire, sauf dans les grandes villes. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, instigateur de la réforme, souhaitait éviter que les électeurs des villes puissent être influencés par les résultats des campagnes dans une élection présidentielle où tout le monde doit se prononcer sur les mêmes candidats partout en France. La problématique est différente pour les autres scrutins locaux ou les élections législatives, car les candidats sont différents selon les circonscriptions et il est très difficile d'établir un sondage national fiable avant la fermeture des bureaux de vote. Donc la réforme avait des justifications.

De même, c'est pour des raisons pratiques que nous avons voté en 2011 un texte qui prévoit que l'élection des députés des Français de l'étranger a lieu une semaine avant les élections en métropole, car il faut tenir compte des contraintes matérielles, liées au vote par correspondance ou à l'acheminement du matériel électoral par exemple. Il est vrai que cela a des inconvénients. Toutes ces questions méritent d'être examinées, les solutions retenues ont leur raison d'être mais rien ne dit qu'elles ne soient pas perfectibles.

M. Alain Richard. – Lors de l'élection présidentielle, les sondeurs étaient dans la plus grande incertitude sur l'ordre d'arrivée des candidats, au moins pour les deuxième et troisième places. Si les bureaux de vote n'avaient pas tous fermé à la même heure, des rumeurs sur cette grande incertitude auraient nécessairement circulé. Voilà qui illustre la pertinence de l'harmonisation de l'heure de fermeture des bureaux de vote pour l'élection présidentielle. En revanche, j'ai toujours défendu le maintien de la possibilité de fermer les bureaux de vote à 20 heures dans les grandes villes, car les électeurs sont plus nombreux, souvent plus de 2 000 inscrits par bureau. Dans un bureau de vote performant, on arrive à faire voter jusqu'à 150 électeurs par heure. Il pourrait donc s'avérer difficile de permettre à tous les électeurs inscrits dans les grandes villes comme Paris ou Lyon de voter en fermant les bureaux de vote à 19 heures. Toutefois, si cela s'avérait possible, ce serait le signe que la fermeture à 20 heures ne serait plus justifiée sinon pour permettre à ceux qui rentrent de week-end de voter.

M. Michel Mercier. – L'harmonisation de l'heure de clôture du scrutin pour l'élection présidentielle est sans doute une idée séduisante. Pour les élections législatives, j'ai constaté des incohérences dans le Rhône, partagé entre le département du Rhône et la métropole de Lyon : comme les circonscriptions n'ont pas été redécoupées, certaines étaient à cheval sur les deux et les bureaux de vote n'ont pas fermé à la même heure ! La charte de 1814 évoque les députés élus dans le département. Le secrétaire général du gouvernement m'a indiqué que le département, visé par le code électoral, était le département comme circonscription d'action de l'État, et non le département comme collectivité territoriale. Pourtant la commune peut aussi être considérée comme une circonscription de l'État et on prend alors en compte la circonscription constituée par la collectivité territoriale... Conséquence de cette incohérence, les résultats de certains bureaux de vote étaient déjà remontés à la préfecture alors que l'on votait encore dans d'autres ! Il y a là une inégalité de traitement évidente entre les électeurs.

Mme Catherine Tasca. – La France est un pays où l'on a tendance à considérer que la règle particulière est meilleure que la règle générale. Cela n'est pas bon pour la République... Les règles devraient être les mêmes pour toutes les élections et sur tout le territoire ! Les citoyens s'habitueraient et ne se poseraient plus de questions. Les retours de week-end ne sont pas un argument pour fermer plus tard les bureaux de vote dans les grandes villes. Alors que l'on cherche toujours à améliorer l'information des citoyens, on fait ici le contraire. Arrêtons de marcher sur la tête ! La règle générale est, en général, meilleure que la règle particulière.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez raison sur ce point, mais le débat nous a montré qu'en l'occurrence, les règles particulières avaient une certaine justification. Il est vrai toutefois que la différenciation s'est aggravée cette année : horaires différents pour l'élection présidentielle, dates

différenciées pour certaines collectivités ultramarines ou les Français de l'étranger, etc. Les gens s'y perdent, les maires aussi !

LE SUIVI DES POSITIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

L'attachement traditionnel du Sénat au contrôle des positions qu'il a prises se retrouve aussi dans le domaine des affaires européennes.

Le 2 février dernier, la commission des affaires européennes a adopté un rapport d'information de son président, M. Jean Bizet, sur le suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques.

Entre le 1er octobre 2015 et le 31 décembre 2016, le Sénat a adopté 22 résolutions européennes, contre 14 sur la même période de l'année précédente, dont 17 sont issues d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes et 5 trouvent leur origine dans l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs. 8 ont donné lieu à un rapport d'information de la commission des affaires européennes et 11 à un rapport d'une commission législative. 15 résolutions européennes, contre 8 l'année dernière, ont également fait l'objet d'un avis politique qui concrétise le dialogue avec la Commission européenne. 4 ont donné lieu à un débat en séance publique (mandat de négociation TTIP, lutte contre le terrorisme, sanctions contre la Russie et accord commercial relatif à la banane).

Le suivi des résolutions européennes du Sénat est principalement assuré grâce à l'envoi par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) de fiches de suivi envoyées à la commission des affaires européennes, qui exposent la façon dont la résolution du Sénat a été prise en compte par le Gouvernement au cours des négociations à Bruxelles. 18 fiches de suivi ont été transmises depuis le 1er octobre 2015.

Le rapport insiste cette année sur la réelle amélioration de l'information délivrée par le Gouvernement, et qui s'est traduite de deux manières : d'une part, le SGAE adresse désormais des fiches de suivi en nombre plus important, de façon plus régulière et sur un champ plus large que précédemment puisque ces fiches portent aussi, dans certains cas, notamment pour des textes relatifs à des négociations commerciales, sur des résolutions qui ne concernaient pas des actes législatifs - c'est une évolution importante qu'il convient de relever et d'encourager pour l'avenir ; d'autre part, la commission des affaires européennes a organisé, le 26 janvier dernier, une audition du secrétaire d'État chargé des affaires européennes, M. Harlem Désir, spécifiquement consacrée au suivi des résolutions européennes, comportant aussi un débat interactif auquel de nombreux sénateurs ont participé.

Sur le fond, il convient de noter que les positions européennes du Sénat sont très largement prises en compte au cours des négociations et qu'elles influent véritablement sur le contenu des directives et règlements

finalement adoptés. Comme l'a d'ailleurs relevé le secrétaire d'État au cours de son audition, il y a une réelle « convergence entre vos résolutions, les positions que nous avons portées et défendues à l'échelle européenne et les avancées essentielles de la construction européenne ».

D'une façon quelque peu schématique, il est possible de classer les 22 résolutions européennes du Sénat analysées dans le rapport en trois catégories quant aux suites qu'elles ont reçues. Dans environ deux tiers des cas, ces résolutions ont été prises totalement ou très largement en compte (le « plan Juncker », les importations de sucres, les conséquences du TTIP pour l'agriculture et l'aménagement du territoire, la réglementation viticole, la réforme de l'espace Schengen et la crise des réfugiés, le volet méditerranéen de la politique de voisinage, les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ou encore l'accord commercial relatif à la banane). Dans un peu plus de 25 % des cas, les positions du Sénat ont été partiellement suivies (le programme de travail de la Commission pour 2016, la lutte contre le terrorisme, les sanctions européennes contre la Russie, le détachement des travailleurs ou encore la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire). Enfin, un dossier doit être mis à part car très spécifique, celui portant sur les demandes de réformes de l'Union européenne souhaitées par le Royaume-Uni, compte tenu du résultat du référendum du 23 juin 2016.

Sur la même période, la commission des affaires européennes a adopté 25 avis politiques (contre 11 sur la même période l'année dernière) transmis à la Commission européenne qui dispose de trois mois pour répondre aux observations formulées – le délai de réponse s'est nettement amélioré au cours de la session 2015-2016 et les retards importants ont quasiment disparu. La Commission a répondu à 18 de ces avis politiques. Si les réponses de la Commission restent de qualité inégale, elles prennent néanmoins fréquemment en compte les observations de la commission des affaires européennes, ce qui permet d'établir un dialogue politique nourri avec elle. La commission des affaires européennes va s'attacher à demander de nouvelles précisions à la Commission lorsqu'elle considérera que les réponses à ses avis politiques mériteraient d'être complétées, et ce afin de nouer un dialogue politique approfondi et véritablement réciproque.

Sur le contrôle du principe de subsidiarité, le Sénat peut adopter des avis motivés. Des premiers succès ont été enregistrés, avec l'adoption de trois « cartons jaunes », sur le paquet « Monti II » (textes relatifs au droit de grève) en 2012, sur le parquet européen l'année suivante puis sur la révision du détachement des travailleurs en 2016. Mais, en la matière, la Commission européenne apporte aux avis motivés du Sénat (21 depuis 2011) des réponses généralement peu satisfaisantes, préférant camper sur ses positions, qui démontrent une réserve persistante de sa part sur cette procédure.

Enfin, le rapport comporte des informations, obtenues via la Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), sur les

procédures et pratiques des États membres en matière de suivi des affaires européennes au sein des parlements nationaux.

ANNEXES

RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE LA SESSION PARLEMENTAIRE 2015-2016	585
CONTRIBUTION DE MONSIEUR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	589
CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE EN DATE DU 29 FÉVRIER 2008 RELATIVE À L'APPLICATION DES LOIS.....	593

RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE LA SESSION PARLEMENTAIRE 2015-2016

I. Lois d'application directe (20)

1. Loi 2015-402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé
2. Loi 2015-1485 du 17 novembre 2015 portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy
3. Loi 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions
4. Loi 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales
5. Loi 2015-1703 du 21 décembre 2015 visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale
6. Loi 2015-1712 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française
7. Loi 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française
8. Loi 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence
9. Loi 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie dans les départements sensibles
10. Loi 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes
11. Loi 2016-507 du 25 avril 2016 relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie
12. Loi 2016-508 du 26 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections
13. Loi 2016-563 du 10 mai 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées
14. Loi 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence
15. Loi 2016-719 du 1^{er} juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation
16. Loi 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale
17. Loi 2016-999 du 22 juillet 2016 de règlement du budget et d'approbation des comptes

de l'année 2015

18. Loi 2016-1000 du 22 juillet 2016 tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires
19. Loi 2016-1015 du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue
20. Loi organique 2016-1086 du 8 août 2016 relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité

II. Lois mises en application (11)

21. Loi 2015-1592 du 8 décembre 2015 tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes
22. Loi 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public
23. Loi 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie
24. Loi 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire
25. Loi 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée
26. Loi 2016-298 du 14 mars 2016 relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat
27. Loi 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées
28. Loi 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'institution judiciaire et à la protection des mineurs
29. Loi 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme
30. Loi 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché
31. Loi 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste

III. Lois partiellement mises en application (20)

32. Loi 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre
33. Loi 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer
34. Loi 2015-1541 du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale
35. Loi 2015-1567 du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques
36. Loi 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016

37. Loi 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement
38. Loi 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016
39. Loi 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015
40. Loi 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé
41. Loi 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France
42. Loi 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant
43. Loi 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs
44. Loi 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires
45. Loi organique 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle
46. Loi 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale
47. Loi 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue
48. Loi 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
49. Loi 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages
50. Loi 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels
51. Loi organique 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature

IV. Lois non mises en application (4)

52. Loi 2016-113 du 5 février 2016 portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998
53. Loi organique 2016-1046 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales
54. Loi organique 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France
55. Loi 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales

CONTRIBUTION DE MONSIEUR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Reçue le 20 juin 2017

La XIV^{ème} législature (2012-2017) s'achève. Elle aura vu l'adoption de 348 lois dont 188 autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux. Les 260 autres lois sont pour 150 d'entre elles issues de projets de loi (58 %) et pour 110 de propositions de loi (42 %). Moins d'une centaine de ces lois sont applicables de plein droit. L'action résolue engagée pour la sortie des mesures réglementaires d'application porte aujourd'hui ses fruits.

Pouvez-vous nous présenter le pourcentage de mise en application des lois adoptées lors de la session 2015-2016 au 31 mars 2017 ?

Au 31 mars 2017, le taux d'application des lois de la session est de 78%. Ce taux est en hausse de 16 points par rapport au taux de la session 2014-2015 qui était de 62%.

615 des 792 mesures d'application attendues ont été appliquées, dont 49% dans le délai de six mois et 91% dans un délai inférieur à un an.

Pouvez-vous commenter le taux record de 95% de mise en application des lois qui a été communiqué lors du conseil des ministres du 3 mai dernier ?

En comptant les textes publiés jusqu'au 11 mai 2017, le taux d'application des lois du quinquennat est de 95%, soit 2 680 mesures d'application des lois de plus de six mois prises sur les 2 827 attendues.

Ce taux exceptionnel représente un effort considérable de la part de l'ensemble des ministères concernés dont les taux d'application respectifs se situent tous entre 92% et 100%.

Cette mobilisation sans précédent de tous les ministères et du Conseil d'Etat, particulièrement dans les derniers mois du quinquennat, s'est concrétisée par la publication de 79 mesures d'application, toutes lois confondues, au mois de mars 2017, 97 au mois d'avril 2017 et 220 mesures dans les dix premiers jours du mois de mai 2017.

Ce taux est d'autant plus remarquable que cette législature a été marquée par l'adoption de nombreuses lois nécessitant un très grand nombre de mesures réglementaires d'application. L'ensemble de ces lois présente aujourd'hui des taux d'application excellents.

On peut notamment citer la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui nécessitait 177 mesures et dont le taux d'application s'établit aujourd'hui à 86%. De même, 97 des 100 mesures attendues de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture l'alimentation et la forêt ont été prises.

S'agissant des lois de l'été 2015, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui comportait 115 renvois est aujourd'hui applicable à 99%, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (157 mesures attendues) est applicable à 98% et la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi est applicable à 97%.

Enfin, la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé nécessitant 158 mesures d'application est appliquée à 84% et 122 des 125 mesures de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ont été prises, portant le taux d'application de cette dernière à 98%.

Si le bilan d'application est quantitativement excellent, il est aussi très bon d'un point de vue plus qualitatif. Le taux d'application des projets de lois et celui des propositions de lois sont très proches (respectivement de 95% et de 91%). Cela témoigne de la volonté du Gouvernement et des administrations de permettre une application identique de toutes les lois, que celles-ci soient d'origine gouvernementale ou parlementaire.

Enfin, plus de 40% des mesures d'application des lois ont été adoptées dans le délai de six mois et 77% dans le délai d'un an. Si des progrès peuvent encore être faits, ces délais témoignent de la volonté mise en œuvre pour garantir une application rapide des réformes votées par le Parlement.

Pouvez-vous indiquer à quels textes non-parus correspondent les 5% restant ?

Sur les 148 mesures restant en attente de décret d'application, une quarantaine de mesures n'ont pas été prises en raison de difficultés juridiques, dont une vingtaine de mesures pour la seule loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Les deux lois appelant encore le plus grand nombre de mesures d'application sont la loi de modernisation de notre système de santé (25 mesures en attente sur 158) et la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique (18 mesures en attente sur 53).

Le travail d'élaboration de ces textes se poursuit. Une douzaine de mesures d'application sont actuellement au Conseil d'Etat et 26 sont en cours de finalisation dont 5 ont fait l'objet d'une notification à la Commission européenne. Les autres textes sont encore en cours de concertation (10 mesures) ou de rédaction.

Quel est le taux de présentation des rapports issus de l'article 67 de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004 ?

Le taux de dépôt des rapports au 31 mars 2017 est de 48%. Ce taux reste globalement stable par rapport aux années précédentes (49% en 2016, 48% en 2015).

Le Gouvernement doit encore progresser dans ce domaine. Cependant, certaines lois comportant de nombreuses mesures d'application et présentent des mécanismes complexes à mettre en œuvre et peuvent prévoir à cette fin une date différée d'entrée en vigueur. Le délai de six mois n'est alors pas toujours le plus pertinent pour dresser le bilan de l'application de la loi. C'est notamment le cas pour les lois évoquées précédemment (loi ALUR, la loi d'avenir pour l'agriculture, la loi sur la transition énergétique ou encore la loi santé).

Pouvez-vous replacer ces statistiques dans la perspective des évolutions connues au cours du quinquennat passé (méthodes, taux d'application des lois et taux de présentation des rapports) ?

Le suivi de l'application des lois est désormais fondé sur un suivi très précis de chaque mesure d'application de chaque loi. Un tableau est préparé par le secrétariat général du Gouvernement pour toute loi afin d'identifier, pour chaque mesure d'application, le ministère porteur et en son sein la direction compétente. Un calendrier est fixé dès la publication de la loi lors d'une réunion interministérielle. Ce calendrier détaille les consultations nécessaires. Son respect est vérifié lors de réunions régulières.

Ainsi, à titre d'illustration, au cours de l'année 2016, hors loi de ratification d'accords internationaux, 60 lois ont été promulguées dont 38 ont fait l'objet d'un tableau de programmation arrêté en réunion interministérielle de cadrage puisqu'elles appelaient des décrets d'application. Par la suite 43 réunions interministérielles ont été organisées au titre du suivi de l'application des lois.

Cette méthode a conforté la volonté du secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement de veiller à la mobilisation sans faille des ministres par l'organisation dès le mois de février 2015 d'une communication mensuelle en conseil des ministres sur le bilan de l'application des lois et par l'organisation régulière de comités interministériels d'application des lois.

Ce travail a largement porté ses fruits. Pour mémoire, le taux d'application, qui était encore inférieur à 60% au début de l'année 2015, est désormais nettement supérieur à 90%.

Les mesures d'application des lois sont globalement prises et dans de bon délais. Les lois sont applicables. Il appartient ensuite à chacun de veiller à ce qu'elles soient effectivement mises en œuvre.

Quelles sont, selon vous, les principales pistes d'évolution et les principaux enjeux de la mise en application des lois qui vont être adoptées dans les cinq prochaines années ?

L'objectif est bien entendu de maintenir le taux d'application des lois au plus niveau. Il reste encore près de 300 mesures d'application attendues au titre des lois de la XIVème législature. Il convient donc de maintenir les efforts engagés pour permettre la publication de ces décrets.

**CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE EN DATE DU
29 FÉVRIER 2008 RELATIVE À L'APPLICATION DES LOIS**

**CIRCULAIRE DU 29 FÉVRIER 2008
RELATIVE À L'APPLICATION DES LOIS**

JORF n°0057 du 7 mars 2008

Texte n°3

CIRCULAIRE

Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois

NOR: PRMX0805956C

Paris, le 29 février 2008.

Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'État, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'État, Monsieur le haut-commissaire

Veiller à la rapide et complète application des lois répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique.

Faire en sorte que la loi s'applique rapidement, efficacement et de façon conforme à son esprit est un impératif démocratique. Chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens.

Faire en sorte que la période qui sépare la publication de la loi de l'intervention des mesures réglementaires d'application soit la plus brève possible est facteur de sécurité juridique. Dans l'attente de la parution des textes réglementaires, déterminer quel est le droit applicable ne va pas sans incertitude, parce qu'il peut être délicat de faire le départ entre les dispositions de la loi nouvelle qui sont suffisamment précises pour être immédiatement applicables et celles qui ne pourront recevoir application qu'après l'intervention des mesures réglementaires qui leur sont nécessaires.

Faire en sorte que soient rapidement prises les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi est une condition de la crédibilité politique des réformes engagées par le Gouvernement. Le vote de la loi n'est pas l'achèvement de la réforme. Pour traduire la réforme dans les faits, il faut investir dans sa présentation, sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Il faut, déjà, veiller à prendre rapidement les décrets d'application des lois.

Au cours des dernières années, des progrès ont été accomplis. Mais l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi n'est pas encore atteint.

Je considère qu'une obligation de résultat pèse sur le Gouvernement et sur chacun d'entre vous. Élément central du suivi des réformes, l'application de la loi doit retenir, tout autant que son élaboration, votre attention personnelle.

Une approche méthodique doit être retenue en ce domaine impliquant un effort d'organisation interne à chaque ministère, de programmation et de suivi des mesures attendues.

1. Je vous demande de désigner, au sein de votre administration centrale, une structure clairement identifiée qui sera responsable de la coordination du travail d'application des lois pour l'ensemble de votre ministère. Vous indiquerez au secrétariat général du Gouvernement, dans les meilleurs délais, les dispositions que vous aurez prises.

Il appartiendra à cette structure d'assurer un suivi centralisé de l'état des travaux de votre département ministériel au titre de l'application des lois et d'en répondre envers mon cabinet et le secrétariat général du Gouvernement.

Elle devra être en mesure de vous alerter en temps utile sur les difficultés susceptibles d'apparaître dans la préparation des mesures, qu'il s'agisse de difficultés afférentes à l'organisation des services, de difficultés interministérielles ou de mise en œuvre des obligations de consultation.

2. L'adoption d'une loi nouvelle est suivie d'une réunion interministérielle qui permet de déterminer le ministère responsable de la préparation de chaque décret et d'arrêter un échéancier prévisionnel.

Cet échéancier sera désormais transmis par mes soins aux deux assemblées.

Un point de situation sera fait à l'issue d'une période de trois mois après l'adoption de la loi. Il permettra d'identifier les textes dont la préparation se heurte à des difficultés particulières. Ces textes feront l'objet d'un suivi étroit.

Un bilan de l'application des lois sera établi tous les six mois, ministère par ministère. Il sera adressé au Parlement, remis à la presse et mis en ligne sur internet.

3. De façon générale, je demande à chaque membre du Gouvernement de répondre rapidement lorsqu'il est saisi d'un projet de décret par le ministre rapporteur.

Toute difficulté, qu'elle résulte d'un différend interministériel exprès ou vienne d'une absence de réponse, doit être signalée sans tarder à mon cabinet qui provoquera une réunion d'arbitrage.

François Fillon