



Bilan de l'application des lois renvoyées à la
commission des Affaires culturelles
et de l'éducation
(XVI^e et XVII^e législatures)



M. Alexandre Portier, président

**M. Laurent Marcangeli, M. Thierry Perez,
Mme Céline Hervieu, M. Christophe Marion,
Mme Graziella Melchior et Mme Claudia Rouaux,
rapporteurs**

3 février 2026

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS.....	5
LOI N° 2023-566 DU 7 JUILLET 2023 VISANT À INSTAURER UNE MAJORITÉ NUMÉRIQUE ET À LUTTER CONTRE LA HAINE EN LIGNE ET LOI N° 2025-732 DU 31 JUILLET 2025 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE L'ANTISÉMITISME DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	7
LOI N° 2023-650 DU 22 JUILLET 2023 RELATIVE À LA RESTITUTION DES BIENS CULTURELS AYANT FAIT L'OBJET DE SPOLIATIONS DANS LE CONTEXTE DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES PERPÉTRÉES ENTRE 1933 ET 1945 ET LOI N° 2023-1251 DU 26 DÉCEMBRE 2023 RELATIVE À LA RESTITUTION DE RESTES HUMAINS APPARTENANT AUX COLLECTIONS PUBLIQUES.....	17
LOI N° 2024-201 DU 8 MARS 2024 VISANT À RENFORCER LA PROTECTION DES MINEURS ET L'HONORABILITÉ DANS LE SPORT ET LOI N° 2024-344 DU 15 AVRIL 2024 VISANT À SOUTENIR L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE ET À SIMPLIFIER LA VIE ASSOCIATIVE	27
ANNEXE : BILAN GLOBAL.....	37

AVANT-PROPOS

Pour la première fois, l'Assemblée nationale consacrera, le mardi 10 février 2026, une séance publique au contrôle de l'application des lois.

Afin de préparer ce débat, la conférence des Présidents a été demandé à chaque commission de dresser un bilan de l'application des lois relevant de sa compétence adoptées entre le début de la XVI^e législature (qui s'est ouverte fin juin 2022) et la première année de la XVII^e législature (jusqu'à la fin juillet 2025).

Pendant ces trois années, onze lois renvoyées au fond à la commission des Affaires culturelles et de l'éducation ont été adoptées définitivement. Six d'entre elles nécessitaient des décrets d'application.

La commission a désigné le 17 décembre dernier des binômes de rapporteurs, chacun composé d'un député de la majorité et d'un de l'opposition, chargés de contrôler l'application de ces lois :

– M. Laurent Marcangeli, qui était le rapporteur du premier texte, et M. Thierry Perez pour la loi du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne et pour la loi du 31 juillet 2025 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur ;

– M. Christophe Marion, qui était le rapporteur de la seconde, et Mme Céline Hervieu pour la loi du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 et la loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques ;

– Mme Claudia Rouaux, qui était la rapporteure de la première, et Mme Graziella Melchior pour la loi du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport et la loi du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative.

Les présidentes successives de la commission, Mme Isabelle Rauch et Mme Fatiha Keloua Hachi, ont rendu compte régulièrement de la publication des décrets d'application en mettant en ligne une communication sur la page de la commission du site de l'Assemblée nationale.

Le travail conduit par les rapporteurs permet, d'une part, d'actualiser la dernière communication sur le sujet, qui date de septembre 2025, et, d'autre part, d'aller au-delà de la simple publication des décrets, puisque les rapporteurs ont vérifié que les décrets publiés respectaient bien l'intention du législateur. Ils ont aussi fait un point sur la réalisation des rapports demandés au gouvernement par ces différentes lois.

**LOI N° 2023-566 DU 7 JUILLET 2023 VISANT À INSTAURER UNE
MAJORITÉ NUMÉRIQUE ET À LUTTER CONTRE LA HAINE EN LIGNE
ET LOI N° 2025-732 DU 31 JUILLET 2025 RELATIVE À LA LUTTE
CONTRE L'ANTISÉMITISME DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

**(COMMUNICATION DE M. LAURENT MARCANGELI ET M. THIERRY
PEREZ, RAPPORTEURS)**

Monsieur le président,

Chers collègues,

Nous avons été chargés des bilans d'application de la loi n° 2023-566 du vendredi 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne, dont l'un d'entre nous était l'auteur ⁽¹⁾, et de la loi n° 2025-732 du 31 juillet 2025 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur.

Ces deux textes de loi exigeaient, pour être appliqués, l'adoption de mesures réglementaires.

Pour le premier, aucune des mesures exigées n'a été adoptée, en raison de l'incompatibilité d'une partie de cette loi avec le droit européen. Bien que promulguée par le président de la République, elle n'est donc pas entrée en vigueur, et nous ne pouvons que regretter qu'aucune solution de substitution n'ait été trouvée. Il aura fallu attendre l'examen de la proposition de loi n° 2107 visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux, déposée par notre collègue Laure Miller, pour entreprendre à nouveau une régulation, pour les plus jeunes, d'usages numériques dont la nocivité n'est malheureusement plus à démontrer. Ce sont donc plusieurs années qui auront été perdues, ce qu'une plus grande détermination des gouvernements successifs aurait pu, sans nier la complexité juridique des enjeux sur lesquels nous reviendrons, contribuer à éviter.

Le second texte, qui vise à renforcer les capacités d'action des établissements d'enseignement supérieur face au fléau que constitue l'antisémitisme, n'a heureusement pas connu le même sort. Adopté bien plus récemment, il a d'ores et déjà donné lieu à la publication des décrets d'application requis. Si la publication a légèrement tardé, elle est finalement intervenue la semaine dernière, rendant ce texte entièrement applicable dès les prochains mois, ce qui est à saluer.

(1) M. Laurent Marcangeli en était l'auteur et le rapporteur lors de son examen à l'Assemblée nationale.

LOI N° 2023-566 DU VENDREDI 7 JUILLET 2023 VISANT À INSTAURER UNE MAJORITÉ NUMÉRIQUE ET À LUTTER CONTRE LA HAINE EN LIGNE

Avant d’aborder ces nouvelles rassurantes, permettez-nous de revenir sur la loi n° 2023-566 du vendredi 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne.

Nous souhaiterions d’abord insister sur le contexte d’adoption de cette loi. Dès 2023, la volonté du législateur de limiter l’accès aux réseaux sociaux a été extrêmement forte : c’est à une unanimité assez rare pour être soulignée que ce texte a été adopté par l’Assemblée nationale le 28 juin 2023. Le travail parlementaire fut par ailleurs d’une grande célérité : la proposition de loi a été déposée en janvier 2023, puis adoptée par l’Assemblée nationale en première lecture le 2 mars, lors de la journée réservée à l’ordre du jour choisi par le groupe Horizons, après engagement de la procédure accélérée. Après une première lecture au Sénat, au mois de mai, une commission mixte paritaire a été réunie le 20 juin, avant que le texte établi soit adopté à l’Assemblée nationale et au Sénat dans les jours suivants. La loi a été promulguée le 7 juillet 2023.

Nous souhaiterions revenir rapidement sur le contenu du texte adopté. La majorité numérique qu’il instituait conditionnait l’inscription sur un réseau social d’un mineur de moins de 15 ans à l’accord de ses parents, étant précisé que les parents d’enfants du même âge disposant de comptes actifs auraient également pu demander la suspension de ceux-ci. Il aurait appartenu aux plateformes de réseaux sociaux de contrôler l’âge de leurs utilisateurs en s’appuyant sur une solution technique conforme à un référentiel élaboré par l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Nous ne reviendrons pas sur ses autres dispositions importantes, mais moins liées aux déboires d’application du texte : le temps passé en ligne aurait été contrôlé, des messages de prévention diffusés, le signalement de contenus illicites facilité.

Venons-en à l’inapplication de ce texte. Deux décrets d’application étaient requis :

– le premier devait permettre l’entrée en vigueur de l’article 4 de la loi, qui prévoyait d’insérer un nouvel article 6-7 dans la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l’économie numérique (LCEN). Cet article contenait la mesure placée au cœur de la loi : la mise en place d’une majorité numérique, fixée à 15 ans, pour l’inscription sur les réseaux sociaux ;

– le second décret prévu avait vocation à déterminer la date d’entrée en vigueur de la loi. En l’absence de celui-ci, l’ensemble du texte n’a pas pu être appliqué.

Si aucun décret n’a été adopté, c’est en raison de l’incompatibilité d’une partie de la loi avec le droit européen. Cette incompatibilité, compte tenu de la primauté du droit européen a été annoncée au gouvernement français par un courrier du commissaire européen, Thierry Breton, en date du 14 août 2023.

Les griefs sont les suivants :

– le premier grief, formel, est l’absence de notification de la proposition de loi à la Commission européenne en temps utile, c’est-à-dire au moins trois mois avant son adoption ⁽¹⁾. Au-delà de la difficulté inhérente à l’imprévisibilité du temps parlementaire et du fait que la détermination de l’ordre de jour des journées d’initiative des groupes minoritaires ou d’opposition échappe à l’exécutif, on ne peut que s’interroger sur l’absence d’anticipation du gouvernement, et ce d’autant plus qu’il a par la suite tardé à fournir une réponse aux compléments demandés par la Commission européenne ⁽²⁾ ;

– le deuxième grief, substantiel, est le fait que la loi n’est pas compatible avec le *Digital Services Act* (DSA) ⁽³⁾, qui avait été adopté le 19 octobre 2022. Selon l’analyse de la Commission européenne, la loi, en entrant dans le champ du DSA, interférerait avec lui et porterait atteinte au principe d’harmonisation maximale, qui empêche d’imposer des obligations supplémentaires aux plateformes en ligne. Cette analyse, recevable sur le plan juridique, ne nous empêche néanmoins pas d’observer que le DSA n’offre pas de garanties suffisantes quant à la protection des mineurs face aux risques induits par l’utilisation des services numériques. L’intervention du législateur national semble donc indispensable – et nous nous félicitons que les dernières lignes directrices de la Commission européenne en laissent plus explicitement la possibilité ;

– le dernier grief sur le fond est que le texte porterait atteinte à la directive 2000/31/CE sur le commerce électronique, qui prévoit le principe de libre prestation de service, ainsi que le principe dit du pays d’origine, qui garantit que l’entreprise fournissant un service dans d’autres pays de l’Union européenne soit soumise exclusivement au droit de son pays d’établissement, sans avoir à se conformer à d’autres législations nationales éventuellement plus contraignantes. L’obligation faite aux entreprises de procéder à la vérification de l’âge des utilisateurs serait attentatoire à ces principes. Si cette difficulté juridique peut s’entendre, il est regrettable que le gouvernement – s’il en partageait l’analyse – ne l’ait pas soulevée, au moment de l’examen parlementaire du texte proposé.

Plus largement, il ne s’agit pas ici de contester la primauté des engagements européens de la France. Mais il est permis d’observer que le gouvernement aurait

(1) La transmission est obligatoire en application de la directive (UE) 2015/1535 dès lors que le texte intervient dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l’information. Cette directive prévoit l’obligation de respecter une période de statu quo de trois mois à compter de la notification, période durant la laquelle le pays concerné ne peut adopter son projet de réglementation technique. La directive enjoint, dans son article 6, les États membres à reporter l’adoption de dispositions devant intervenir en période de statu quo.

(2) Interrogé sur cette question, le cabinet de la ministre déléguée chargée du numérique, Mme Anne Le Hénanff, a souligné le risque d’une notification précoce, qui ne prendrait pas en compte les apports intervenus au cours de la navette parlementaire.

(3) Règlement 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE.

pu trouver des solutions, notamment *a posteriori*, en adaptant la loi promulguée, le cas échéant par ordonnances, pour la rendre conforme au droit européen ⁽¹⁾.

Il convient de garder à l'esprit que l'attente de nos concitoyens, en matière de régulation des dangers du numérique, est forte. En miroir, soyons conscients de la désastreuse image d'impuissance publique qu'a pu donner l'inapplication de cette loi.

Depuis, les choses ont changé. La Commission européenne a publié, le 14 juillet 2025, des lignes directrices relatives à la protection des mineurs en ligne, en application de l'article 28 du DSA. Cette nouvelle interprétation du droit existant, sans changer ce dernier, est plus souple : elle prévoit que « *les fournisseurs de plateformes en ligne accessibles aux mineurs mettent en place des mesures appropriées et proportionnées pour garantir un niveau élevé de protection de la vie privée, de sûreté et de sécurité des mineurs sur leur service* ». Ce document ouvre donc la voie à l'instauration, à l'échelle nationale, d'une majorité numérique ⁽²⁾. À la suite de la publication de ces lignes directrices, et dans le contexte de l'examen de la proposition de loi n° 2107 visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux, le Conseil d'État a confirmé, dans l'avis qu'il a formulé sur celle-ci, qu'une majorité numérique ne contreviendrait « *ni au droit de l'Union européenne, ni aux obligations qui résultent de l'article 88-1 de la Constitution* » – certes à condition de ne pas la faire peser sur les plateformes numériques elles-mêmes en leur imposant des obligations supplémentaires qui ne seraient valables qu'à l'échelle nationale.

Mes chers collègues, vous aurez compris que notre déception est grande. Il faut pourtant nous tourner vers l'avenir, et tout faire pour soutenir l'adoption de réglementations équivalentes au plus vite, afin de préserver les jeunes générations.

(1) Cette option est notamment envisagée dans le rapport au Parlement sur les mesures relevant du domaine de la loi, nécessaires à l'adaptation de la loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023, afin de prendre en compte les observations transmises par la Commission européenne, publié en juin 2025. C'est ce qui avait été fait pour la loi n° 451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux, dont la non-conformité au droit de l'Union européenne avait été signalée par la Commission européenne dans la même lettre que celle portant sur la loi « majorité numérique ».

(2) Signe de l'évolution des positions européennes, le 26 novembre 2025, le Parlement européen a par ailleurs adopté un rapport non législatif proposant une formule proche de celle inscrite dans la proposition de loi, suggérant en effet de fixer à 16 ans l'âge minimum harmonisé dans l'Union européenne pour accéder aux réseaux sociaux, tout en permettant l'accès des 13-16 ans avec le consentement parental.

LOI N° 2025-732 DU 31 JUILLET 2025 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE L'ANTISÉMITISME DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Chers collègues,

Le deuxième texte dont nous avons été chargés de contrôler l'application n'a pas connu le sort malheureux qui vient d'être décrit.

Promulguée le 31 juillet 2025, la loi n° 2025-732 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur devrait être intégralement en vigueur dès le mois de mai 2026.

Rappelons à titre liminaire le sentiment d'urgence qui avait présidé à l'élaboration de cette loi, en partie issue des conclusions d'une mission d'information conduite au Sénat ⁽¹⁾ à la suite des incidents graves survenus dans de nombreuses universités françaises après l'attaque terroriste du Hamas en Israël, le 7 octobre 2023.

Le texte a été déposé au Sénat par MM. Pierre-Antoine Lévi et Bernard Fialaire. Adopté par la chambre haute en octobre 2024, après engagement de la procédure accélérée, il a été transmis à l'Assemblée nationale et adopté par elle, après un examen au sein de notre commission, en février 2025. La commission mixte paritaire réunie en mai s'est accordée sur un texte définitivement adopté par le Sénat puis l'Assemblée nationale en juin et juillet 2025.

Cette loi repose sur trois piliers indispensables, que nous nous bornerons à ce stade à rappeler : la formation des étudiants contre l'antisémitisme et le racisme, la prévention, la détection et le signalement des actes antisémites et racistes dans les universités, et enfin leur répression par un renforcement des procédures disciplinaires en vigueur dans les établissements d'enseignement supérieur publics.

Pour être entièrement appliquée, cette loi nécessitait la publication d'un total de six mesures réglementaires. Ces mesures ont été prises par la publication de deux décrets, en décembre 2025 et janvier 2026.

Nous ne pouvons donc que nous féliciter de l'action du gouvernement en la matière, quand bien même de légers retards ont été observés, l'échéance du mois de novembre ayant été dans un premier temps annoncée par le gouvernement. Selon la direction générale de l'enseignement supérieure et de l'insertion professionnelle (Dgesip) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, entendue en vue de la présentation du présent bilan d'application, ce léger retard est dû, pour le décret le plus tardif, à une divergence de vues avec le Conseil d'État quant à la possibilité matérielle d'une mise en œuvre de l'intégralité des dispositions du texte

(1) Bernard Fialaire, Pierre-Antoine Lévi, « Antisémitisme dans l'enseignement supérieur : dénoncer le climat, prévenir les dérives et sanctionner les actes », rapport d'information n° 705 (2023-2024), déposé au Sénat le 26 juin 2024.

dès le mois de mai – du fait notamment de la présence d’un magistrat administratif au sein des sections disciplinaires nouvellement créées. Plus largement, il convient de rappeler qu’ont dû être consultés le Conseil national de l’enseignement supérieur et de la recherche (Cneser) et, pour le second décret seulement, le Conseil d’État : ces étapes, pour nécessaires qu’elles soient, allongent de manière évidente les délais d’adoption des textes d’application.

Le premier d’entre eux était prévu à l’article 2 de la loi, qui renvoie ⁽¹⁾ à un décret la détermination des modalités d’application de la section 4 relative à la lutte contre les faits d’antisémitisme, de racisme, de discrimination, de violence et de haine ⁽²⁾.

Cette section comprend notamment la transformation de la mission « égalité entre les hommes et les femmes », en une mission « égalité et diversité », obligatoire dans chaque établissement d’enseignement supérieur public ou privé d’intérêt général (Eespig). Le rôle de ces missions est parallèlement étendu à la lutte contre l’antisémitisme, le racisme, les discriminations, les violences et la haine.

La loi impose par ailleurs la désignation d’« *un référent qualifié [...]* exclusivement chargé de la prévention, de la détection et du traitement des faits d’antisémitisme et de racisme » au sein de cette mission. Il est enfin prévu que la mission assure la mise en œuvre d’un dispositif de signalement de tels faits, en garantissant l’anonymat des victimes et témoins éventuels. Cette cellule de signalement doit en outre servir de fondement à l’établissement de statistiques centralisées par les présidents d’universités et transmises, sous la forme d’un bilan annuel, par le gouvernement au Parlement ⁽³⁾.

Le décret d’application de cette section, qui était un décret simple n’exigeant pas d’examen du Conseil d’État, et donc plus rapide à adopter, est paru à la fin du mois de décembre 2025 ⁽⁴⁾ après avoir obtenu un avis favorable du Cneser, saisi pour avis, qui l’a approuvé par 15 votes pour, 7 contre et 12 abstentions.

Ce décret nous paraît conforme aux intentions du législateur, ce dont nous nous félicitons. En complément, et pour accompagner la systématisation de ces missions, qui existent déjà de façon hétérogène dans les établissements, la Dgesip nous a indiqué travailler sur un guide d’accompagnement ayant vocation à être diffusé largement, ce qui témoigne d’un suivi adapté et d’une volonté politique certaine.

(1) À l’article L. 719-11-2 nouvellement créé du code de l’éducation.

(2) Qui rassemble les articles L. 719-10 à L. 719-11-2 du code de l’éducation.

(3) Si la remise d’un rapport au Parlement était prévue, il est normal qu’elle ne soit pas encore intervenue compte tenu du fait que la loi ait été promulguée depuis moins d’une année.

(4) Décret n° 2025-1433 du 29 décembre 2025 relatif à la mission « égalité et diversité » dans les établissements d’enseignement supérieur :

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000053230094?isSuggest=true>

L'ensemble des autres mesures d'application nécessaires étaient prévues à l'article 3 de la loi. Elles concernaient les modalités suivant lesquelles :

- toute personne s'estimant lésée par les agissements d'un enseignant-chercheur ou d'un enseignant poursuivi et s'étant fait connaître est informée de l'engagement de poursuites disciplinaires, de leur déroulement et de leur issue ;

- sont formés à la lutte contre l'antisémitisme, le racisme, les discriminations, les violences et la haine les membres de la section disciplinaire des conseils académiques dont la section disciplinaire statue à l'égard des usagers ⁽¹⁾ ;

- peut être créée, par le recteur, une section disciplinaire commune à différents établissements à l'échelle de la région académique ⁽²⁾. Cette section disciplinaire présidée par un magistrat administratif, dont la création est l'une des mesures les plus significatives de la loi, a vocation à être saisie par le président d'une université ou par le directeur d'un établissement pour exercer le pouvoir disciplinaire à l'égard des usagers, cette option s'ajoutant au simple dépaysement, qui demeure possible. Outre son fonctionnement, le décret avait notamment pour rôle de préciser la composition de la section disciplinaire commune ;

- toute personne victime des agissements d'un usager poursuivi et s'étant fait connaître est informée de l'engagement de poursuites disciplinaires, de leur déroulement et de leur issue ;

- les mesures d'interdiction d'accès à l'enceinte et aux locaux peuvent être décidées par le président ou le directeur d'un établissement à l'encontre des usagers faisant l'objet d'une procédure disciplinaire, ainsi que les pouvoirs d'investigation dont dispose le président ou le directeur pour l'établissement des faits susceptibles d'être portés à la connaissance du conseil académique constitué en section disciplinaire.

Dans un objectif de rationalisation, le gouvernement a fait le choix d'un décret unique en Conseil d'État rassemblant les différentes mesures d'application susmentionnées. Le 18 décembre 2025, son projet a été rejeté par le Cneser par 4 voix pour, 16 contre et 13 abstentions. Cette position ne semble pas tant s'expliquer par le contenu du décret lui-même que par le rejet de la loi qu'il ne fait qu'appliquer. Le Cneser avait en effet adopté, en mai 2025, une motion demandant le retrait de la proposition de loi.

Le décret est finalement paru le 29 janvier 2025 ⁽³⁾. Il est, ici aussi, conforme à l'intention du législateur, qui avait adopté des dispositions déjà relativement précises.

(1) Prévues à l'article L. 811-5 du code de l'éducation.

(2) Prévues à l'article L. 811-5-1 du code de l'éducation.

(3) Décret n° 2026-36 du 29 janvier 2026 relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000053417379>

Le décret précise en particulier la procédure de poursuites et le fonctionnement des sections disciplinaires nouvellement créées ⁽¹⁾. Les modalités de désignation de leurs membres sont fixées ⁽²⁾ comme prévu par la loi.

Le décret apporte des précisions importantes s'agissant des mesures susceptibles d'être adoptées à l'encontre des enseignants-chercheurs et des usagers. Le droit au silence qu'ils peuvent invoquer pendant toute la durée de la procédure est par exemple rappelé. Il est également précisé que l'interdiction d'accéder aux enceintes et locaux est prononcée pour une durée maximale de trente jours, et que cette interdiction ne peut être prolongée qu'à condition que des poursuites disciplinaires ou judiciaires demeurent engagées contre la personne faisant l'objet de la mesure.

Enfin, l'article prévoit que les sections disciplinaires nouvellement créées ne pourront être saisies qu'à compter du 1^{er} mai 2026. Ce délai ne paraît pas excessif, puisqu'elles devraient ainsi être effectives moins d'un an après la promulgation de la loi.

*

* *

Chers collègues,

S'agissant de ce deuxième texte, les textes réglementaires d'application ont donc été pris, et leur contenu est conforme à l'intention du législateur. Cela ne peut qu'être motif de satisfaction compte tenu de l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi, qui devrait tous nous rassembler.

Nous vous remercions.

(1) Voir la sous-section 3 « La section disciplinaire commune mise en place par le recteur de région académique » du décret.

(2) Articles R. 811-45 et R. 811-46 du code de l'éducation. Seront représentés au sein des sections communes, dans le respect de la parité entre les hommes et les femmes prévue par la loi, deux représentants des professeurs des universités ou personnels assimilés, deux représentants des maîtres de conférences ou personnels assimilés, quatre représentants des usagers et deux représentants de l'administration des établissements.

Loi n°2023-566 du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne (1)								
Article	Base légale	Disposition appelant une mesure d'application	Mesure d'application prévue	Mesure prise	Commentaires des rapporteurs	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	Taux d'application
4	IV de l'art. 6-7 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique	Modalités d'application du nouvel article 6-7 de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004.	Décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).		Les rapporteurs regrettent que la notification, par la Commission européenne, de la non-conformité du dispositif envisagé ait empêché l'adoption par le gouvernement du décret auquel était conditionnée l'application de la mesure relative à une majorité numérique à 15 ans.	1	0	
7		Date d'entrée en vigueur de la présente loi, qui ne peut être postérieure de plus de trois mois à la date de réception par le gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne.	Décret simple.		Les rapporteurs regrettent que la notification, par la Commission européenne, de la non-conformité du dispositif envisagé ait empêché l'adoption par le gouvernement du décret auquel était conditionnée l'entrée en vigueur de la loi.	1	0	
Totaux						2	0	0%
Article	Base légale	Demande de rapport au gouvernement	Nature du rapport demandé et délai de remise		Commentaires des rapporteurs	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	
6		Rapport présentant les conséquences de l'utilisation des plateformes en ligne, de la surinformation et de l'exposition aux fausses informations sur la santé physique et mentale des jeunes, notamment des mineurs, ainsi que sur leurs capacités d'apprentissage.	Rapport du gouvernement au Parlement, remis dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.		Du fait de l'absence d'entrée en vigueur de la loi, ce rapport n'a pas été remis au Parlement.	1	0	

(1) Cette loi n'est jamais entrée en vigueur, ses dispositions ayant été jugées non conformes au droit européen par la Commission européenne.

Loi n°2025-732 du 31 juillet 2025 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur								
Article	Base légale	Disposition appelant une mesure d'application	Mesure d'application prévue	Mesure prise	Commentaires des rapporteurs	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	Taux d'application
2	Art. L. 719-11-2 du code de l'éducation	Modalités d'application de la section 4 "Lutte contre les faits d'antisémitisme, de racisme, de discrimination, de violence et de haine" du chapitre IX du titre I ^{er} du livre VII du code de l'éducation (rétablie dans la rédaction issue de la présente loi).	Décret simple.	Décret n° 2025-1433 du 29 décembre 2025 relatif à la mission « égalité et diversité » dans les établissements d'enseignement supérieur.	Ce décret est en tout point conforme à l'intention du législateur.	1	1	
3	Art. L. 712-6-2 du code de l'éducation	Modalités selon lesquelles, en cas de violences ou de faits d'antisémitisme, de racisme, de discrimination ou d'incitation à la haine, toute personne s'estimant lésée par les agissements de l'enseignant-chercheur ou de l'enseignant poursuivi et s'étant fait connaître est informée de l'engagement de poursuites disciplinaires, de leur déroulement et de leur issue.	Décret en Conseil d'État.	Décret n° 2026-36 du 29 janvier 2026 relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.	Ce décret rassemble l'ensemble des mesures réglementaires prévues pour l'application de l'article 3. Malgré un léger retard de publication, ce décret est conforme à l'intention du législateur.	1	1	
	Art. L. 811-5 du code de l'éducation	Modalités de formation des membres de la section disciplinaire des conseils académiques à la lutte contre l'antisémitisme, le racisme, les discriminations, les violences et la haine.	Décret en Conseil d'État (complément du décret existant qui fixe la composition et le fonctionnement des membres de la section disciplinaire).			1	1	
	Art. L. 811-5-1 du code de l'éducation	Modalités d'application du nouvel article L. 811-5-1 du code de l'éducation. Il précise notamment la composition de la section disciplinaire commune (aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel), laquelle doit respecter la parité entre les hommes et les femmes, les modalités de désignation des membres et ses règles de fonctionnement.	Décret en Conseil d'État.			1	1	
	Art. L. 811-6 du code de l'éducation	Modalités selon lesquelles, pour les faits mentionnés aux 3° et 4° du I de l'article L. 811-6 du code de l'éducation (3° Faits de violence ou de harcèlement ; 4° Faits d'antisémitisme, de racisme, de discrimination ou d'incitation à la haine ou à la violence), toute personne victime des agissements de l'usager poursuivi et s'étant fait connaître est informée de l'engagement de poursuites disciplinaires, de leur déroulement et de leur issue.	Décret en Conseil d'État.			1	1	
	Art. L. 811-6 du code de l'éducation	Mesures d'interdiction d'accès à l'enceinte et aux locaux qui peuvent être décidées par le président ou le directeur de l'établissement à l'encontre des usagers faisant l'objet d'une procédure disciplinaire, ainsi que sur les pouvoirs d'investigation dont dispose le président ou le directeur pour l'établissement des faits susceptibles d'être portés à la connaissance du conseil académique constitué en section disciplinaire.	Décret en Conseil d'État (complément du décret existant qui détermine les sanctions applicables aux usagers d'un établissement public d'enseignement supérieur).			1	1	
Totaux						6	6	100%
Article	Base légale	Demande de rapport au gouvernement	Nature du rapport demandé et délai de remise		Commentaires des rapporteurs	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	
2	Art. L. 719-11 du code de l'éducation	Bilan quantitatif et qualitatif des signalements de faits d'antisémitisme et de racisme recueillis par le dispositif de signalement des faits d'antisémitisme, de racisme, de discrimination, de violence et de haine mis en place dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Ce bilan précise en particulier le nombre de signalements recueillis, la nature des faits signalés, les suites données et les mesures de prévention engagées.	Rapport annuel du gouvernement au Parlement.		Ce rapport n'a pas encore été remis au Parlement, la loi ayant moins d'un an.	1	0	

**LOI N° 2023-650 DU 22 JUILLET 2023 RELATIVE À LA RESTITUTION
DES BIENS CULTURELS AYANT FAIT L’OBJET DE SPOLIATIONS
DANS LE CONTEXTE DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES
PERPÉTRÉES ENTRE 1933 ET 1945 ET LOI N° 2023-1251 DU
26 DÉCEMBRE 2023 RELATIVE À LA RESTITUTION DE RESTES
HUMAINS APPARTENANT AUX COLLECTIONS PUBLIQUES**

**(COMMUNICATION DE M. CHRISTOPHE MARION ET MME CÉLINE
HERVIEU, RAPPORTEURS)**

Monsieur le Président,

Chers collègues,

La semaine dernière, le Sénat a adopté en première lecture le projet de loi relatif à la restitution des biens culturels **provenant d’États qui, du fait d’une appropriation illicite, en ont été privés**, laissant entrevoir **l’achèvement d’un cycle législatif consacré aux restitutions**. Nous examinons aujourd’hui l’application des **deux premiers volets de ce qui composera demain un « triptyque » de lois-cadres** relatives aux restitutions de biens culturels et de restes humains.

L’Assemblée nationale et le Sénat ont précédemment adopté **la loi du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l’objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945** ⁽¹⁾, et **la loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques** ⁽²⁾. Ces deux textes, le premier d’initiative gouvernementale, le second fruit de la proposition de loi de la sénatrice Catherine Morin-Desailly, ont permis d’établir un cadre applicable aux demandes de restitutions. Jusqu’alors, en vertu du principe d’inaliénabilité des biens appartenant au domaine public, **seul un déclassement par la voie législative permettait la restitution du bien ou du reste humain réclamé, ce qui imposait, pour toute restitution, l’adoption d’un texte *ad hoc***. Désormais, les demandes de restitutions de restes humains ou de biens culturels spoliés dans le contexte des persécutions antisémites sont instruites administrativement et la décision de déclassement intervient par décret, ne soumettant plus ces demandes aux aléas de l’ordre du jour parlementaire.

(1) Loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l’objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047874541/>

(2) Loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048668800>

Plusieurs dispositions de ces deux textes font l'objet de mesures d'application, qui ont donné lieu à la publication de deux décrets en Conseil d'État :

– le **décret du 5 janvier 2024** instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine ⁽¹⁾ ;

– le **décret du 28 juin 2024** relatif à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques et pris en application de l'article L. 115-9 du même code ⁽²⁾.

Nous observons, à notre grande satisfaction, que l'ensemble des mesures d'application ont été publiées. Plus encore, la publication de ces décrets est intervenue **dans le respect du délai communément considéré comme acceptable de six mois** après la promulgation de la loi – le décret relatif à la restitution de restes humains dépasse en réalité ce délai de deux jours, dont nous faisons grâce à ses rédacteurs.

Par ailleurs, et nous nous en réjouissons, **ces mesures sont dans l'ensemble conformes à l'intention du législateur**. Nous regrettons toutefois l'absence de publication et de transmission au Parlement dans les temps de certains rapports, pourtant expressément prévus par les textes.

LA LOI N° 2023-650 DU 22 JUILLET 2023 RELATIVE À LA RESTITUTION DES BIENS CULTURELS AYANT FAIT L'OBJET DE SPOLIATIONS DANS LE CONTEXTE DE PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES PERPÉTRÉES ENTRE 1933 ET 1945

Penchons-nous en premier lieu sur le texte relatif à la restitution de biens spoliés dans le cadre des persécutions antisémites.

Il convient d'abord d'en rappeler rapidement les contours : ce texte prévoit, par dérogation au principe d'inaliénabilité, **la restitution de biens culturels ayant fait l'objet d'une spoliation perpétrée dans le contexte des persécutions antisémites par l'Allemagne nazie et par les autorités des territoires occupés entre 1933 et 1945, et par l'État français sous le régime de Vichy**. Il est prévu qu'une commission administrative compétente en matière des préjudices causés par de telles spoliations se prononce préalablement à la décision de restitution.

(1) Décret n° 2024-11 du 5 janvier 2024 instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000048865626>

(2) Décret n° 2024-632 du 28 juin 2024 relatif à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques et pris en application de l'article L. 115-9 du code du patrimoine. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049832387>

Cette commission administrative n'est pas nouvelle : **il s'agit de la commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites (CIVS)**, instituée par décret en 1999 ⁽¹⁾. Le périmètre de compétence de cette commission est par conséquent plus large que les seuls biens culturels et inclut l'ensemble des biens matériels spoliés.

La loi de 2023 est venue **lever l'obstacle que constituait le principe d'inaliénabilité du domaine public auquel se heurtait la CIVS**, par ailleurs déjà compétente en matière de réparation, pour restituer certains biens culturels.

Trois articles du code du patrimoine, modifiés par la loi, devaient faire l'objet de mesures d'application :

- les articles L. 115-2 et L. 115-3 qui encadrent la procédure de restitution de biens du domaine public appartenant à des personnes publiques et instaurent notamment une commission administrative compétente en matière de restitution ;

- l'article L. 451-10-1 qui encadre la procédure de restitution des biens des collections ou musées de France appartenant à des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

Un seul décret, publié en janvier 2024, est intervenu pour assurer l'application de ces trois articles. Ce n'est **pas seulement un décret d'application de la loi de 2023 : il refonde la CIVS en prenant compte de l'extension de son champ de compétence aux restitutions de biens culturels afin d'articuler cette nouvelle mission avec ses prérogatives antérieures.**

Depuis le 1^{er} février 2024, la commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliation antisémite – nouveau nom de la CIVS, qui conserve néanmoins le même sigle – est chargée de **trois missions distinctes**, ainsi que le précisent les deux premiers articles du décret :

- se prononcer sur **les mesures de réparation des spoliations antisémites matérielles et bancaires intervenues en France entre 1940 et 1944**, sur la saisine des ayants droit ;

- statuer sur **les mesures de réparation des spoliations antisémites de biens culturels intervenues en France entre 1940 et 1944**, sur la saisine de toute personne concernée ou par auto-saisine ;

- recommander **la restitution de biens culturels spoliés dans le contexte des persécutions antisémites nazies**, y compris hors de France, entre 1933 et 1945, **lorsque ces biens sont conservés dans une collection publique**, nouvelle mission octroyée par la loi de 2023.

(1) Décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites (abrogé).
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000578469>

Le décret précise **l'organisation, la composition et le fonctionnement de la CIVS**, chargée de donner un avis sur l'existence de la spoliation et la demande de réparation. Celles-ci sont fixées aux articles 3 à 16. La CIVS est ainsi composée de dix personnes, désignées par décret du premier ministre pour une durée de trois ans. Sont ensuite retracées les dispositions relatives à l'instruction des dossiers, les modalités de tenue des séances et les voies de recours possible. Ces dispositions **reprennent très largement celles du décret du 10 septembre 1999** instituant la CIVS. Il est également prévu que la CIVS remette chaque année un rapport d'activité, rendu public. Le rapport de l'année 2024, publié en juin 2025, est accessible sur le site internet de la commission.

Les dispositions portant sur les biens culturels figurent aux articles 17 à 21 du décret : les différents types de biens culturels concernés sont listés. Par ailleurs, il est prévu que la CIVS comprenne **quatre personnalités qualifiées supplémentaires lorsqu'elle se prononce sur l'existence d'une spoliation d'un bien culturel**.

L'article 22 du décret modifie la partie réglementaire du code du patrimoine et y intègre de **nouveaux articles relatifs à la sortie du domaine public de biens culturels ayant fait l'objet d'une spoliation**, en application de la loi de 2023. Ces articles **disposent que la commission administrative compétente mentionnée par la loi est la CIVS**. Ils indiquent par ailleurs les **délais applicables** à l'instruction des demandes de restitutions. La commission dispose de dix-huit mois à compter de la réception de la saisine pour se prononcer sur la demande.

Le ministère de la culture dispose par la suite de quatre mois pour informer les personnes concernées des suites qu'elle entend donner à la demande, étant précisé que tout silence vaut rejet. Une fois la demande acceptée, le bien doit être restitué dans un délai de huit mois. **Un accord peut également être conclu avec l'ayant droit afin de convenir de modalités alternatives de réparation** telles qu'une transaction permettant le maintien du bien dans les collections publiques ou un accord sur les conditions de présentation ou de conservation du bien. Ces modalités alternatives à la restitution du bien ne sont pas davantage précisées, laissant les marges de manœuvre suffisantes pour conclure un accord satisfaisant pour les deux parties.

Enfin, **le décret abroge les dispositions, rendues obsolètes, du décret du 10 septembre 1999 instituant la CIVS**. Il est mis fin au mandat des membres et les affaires en cours sont transmises à la « nouvelle » CIVS.

Ces dispositions nous paraissent conformes à l'esprit de la loi. Le décret, peu lisible au premier abord **articule efficacement les dispositions relatives à la CIVS avec les dispositions relatives à la restitution des biens spoliés**. Cela permet de consolider l'ensemble des dispositions concernant la CIVS au sein d'un seul texte réglementaire, ce qui est judicieux.

Par ailleurs, **il est prévu à l'article 3 de la loi que le gouvernement remette tous les deux ans au Parlement un rapport** qui dresse l'inventaire des **biens culturels concernés** par les dispositions de la présente loi et restitués à leurs ayants droit et fait état des **mesures mises en œuvre par le gouvernement afin de contribuer au développement de la recherche en la matière**. Ce rapport, dont la première édition aurait dû être remise au plus tard en juillet 2025 ne nous a pas été communiqué. Nous nous sommes interrogés sur les raisons de ce silence : serait-ce en raison de l'absence de toute demande de restitution pendant ces deux dernières années ? La seconde partie du rapport portant sur la contribution au développement de la recherche patrimoniale présente toutefois un intérêt et aurait pu donner lieu à une publication. Les services du ministère de la culture nous ont indiqué que **ce rapport était en cours de rédaction et nous serait transmis prochainement**. En effet, trois dossiers de restitutions ont fait l'objet d'avis rendus par la CIVS, et douze dossiers sont actuellement en cours. Les actions de recherche conduites par le ministère sont par ailleurs multiples, et gagneraient à être connues de l'ensemble des parlementaires. Nous déplorons les retards fréquents de transmission de ces rapports, pourtant éclairants pour le débat parlementaire et, au-delà, utiles à l'information du public.

LA LOI N° 2023-1251 DU 26 DÉCEMBRE 2023 RELATIVE À LA RESTITUTION DES RESTES HUMAINS APPARTENANT AUX COLLECTIONS PUBLIQUES

Deuxième volet du triptyque consacré aux restitutions, la loi du 26 décembre 2023 autorise, toujours par dérogation au principe d'inaliénabilité des biens des personnes publiques, **la sortie du domaine public de restes humains afin de les restituer à un État étranger, à des fins funéraires**.

L'article 1^{er} de cette loi fixe **le cadre juridique applicable aux demandes de restitution émanant d'États étrangers**, modifiant en cela le code du patrimoine. L'article L. 115-7 du code du patrimoine prévoit notamment, lorsque l'identification des restes humains réclamés est incertaine, **la création d'un comité scientifique en collaboration avec l'État demandeur**. À ce jour, **deux demandes de restitution ont été instruites** : la demande de restitution de trois crânes sakalava par la République de Madagascar, laquelle a été satisfaite en août 2025, et la demande de restitution de plusieurs restes humains aborigènes par l'Australie, encore en cours.

L'application de ces dispositions nécessitait la prise d'un décret en Conseil d'État, publié le 28 juin 2024. Ce décret, qui **complète la partie réglementaire du code du patrimoine encadre les demandes de restitution et précise les modalités de réunion du comité scientifique** chargé de se prononcer sur l'identification des restes humains.

En premier lieu, le décret **énumère les quatre éléments que doit contenir la demande d'un État étranger**, laquelle sera par la suite instruite par le ministère de la culture, en association avec la personne publique propriétaire des restes humains concernés.

Le décret prévoit ensuite que **le comité scientifique soit constitué en concertation avec l'État demandeur** et indique que ses membres sont « *choisis en raison de leur **compétence scientifique et muséale** en fonction de la nature des travaux à conduire* ». Les membres désignés au nom du gouvernement français le sont par le ministre chargé de la culture. À la différence de la CIVS, **le décret ne précise ni la composition, ni le fonctionnement, ni les règles de procédure applicable au comité scientifique**. Il est en effet indiqué que celui-ci « *détermine les modalités de ses travaux* ». Par ailleurs, alors que la loi prévoyait que le décret fixe les modalités et les délais de remise des restes humains, les dispositions réglementaires renvoient à une concertation entre les États parties à la demande.

Les services du ministère de la culture nous ont indiqué que **cette souplesse permettait la constitution de comités scientifiques en collaboration avec l'État demandeur en fonction de la nature des dossiers, tout en laissant place au dialogue diplomatique**. Les contours de ces comités scientifiques *ad hoc* doivent être capables de **prendre en compte les particularités des demandes, et notamment des rites funéraires propres aux groupes humains concernés**. Le décret indique toutefois qu'un document de cadrage formalise les conditions d'exercice de la mission du comité scientifique, qui fixe notamment la date de fin des travaux. L'élaboration de ce document laisse à notre sens suffisamment de latitude au comité pour conduire ses recherches, tout en constituant un cadre raisonnable. De même, **la détermination des modalités et des délais de retour est mieux à même de s'effectuer dans le cadre d'un dialogue diplomatique**.

Si les dispositions du décret d'application n'appellent pas plus de commentaires de notre part en raison de leur brièveté et de leur pertinence, nous avons **quelques observations sur la communication au Parlement de plusieurs rapports** prévus par la loi du 26 décembre 2023.

La loi prévoit que le gouvernement **informe les commissions permanentes chargées de la culture des deux assemblées parlementaires de la constitution et de la composition du comité scientifique**. Un tel comité scientifique a été réuni afin d'examiner la demande de restitution de crânes malgaches, conservés dans les collections du Muséum national d'histoire naturelle. De même, le rapport rédigé par le comité scientifique, censé détailler les travaux conduits ainsi que la liste des restes humains dont l'origine a pu être identifiée doit être remis au gouvernement, qui le transmet aux commissions parlementaires permanentes chargées de la culture. Le ministère de la culture a transmis **la convocation du comité scientifique ainsi que sa composition** le 27 septembre 2024, et **le rapport établi par le comité scientifique** le 18 mars 2025.

Le législateur avait également tenu à ce qu'un **rapport annuel soit remis au Parlement** afin de présenter les demandes de restitution reçues, les décisions de sortie du domaine public prises (auxquelles doivent être joints les rapports émis par les comités scientifiques idoines), la liste des restitutions effectuées et celle des demandes de restitution n'ayant pas abouti. **Il apparaît que nous n'avons pas encore été destinataires d'un tel rapport, plus de deux ans après la promulgation de la loi.** Les services du ministère nous ont indiqué que ce rapport était en cours de rédaction, et intégrerait les éléments relatifs à la demande australienne, lorsque les travaux du comité scientifique seront achevés. Nous l'attendons donc avec la plus grande attention.

Enfin, l'article 2 de la loi exigeait **la remise d'un rapport identifiant les solutions possibles pour mettre en place une procédure pérenne de restitution des restes humains originaires du territoire des collectivités d'outre-mer.** Ce rapport, intitulé *Restituer, au sein de la République, les restes humains présents dans les collections publiques* ⁽¹⁾ est le produit d'une mission parlementaire dont j'ai été chargé. J'ai remis ce rapport le 15 décembre 2024 à la ministre de la culture, dans le délai imparti par le texte. **Toutefois, ce rapport n'a été transmis au Parlement que le 27 mai 2025.** Nous avons interrogé le ministère sur les raisons de ce délai anormalement long – un peu plus de cinq mois – pour effectuer une communication aux assemblées parlementaires. **Il apparaît que ces attermoissements soient simplement le fait de lourdeurs administratives, que nous ne pouvons que regretter.**

*

* *

En l'espace de trois ans nous aurons, je l'espère, créé un cadre clair et sécurisant pour les restitutions de biens culturels et de restes humains. Comme nous venons de l'exposer, **les décrets d'applications examinés aujourd'hui ne présentent pas de difficultés particulières** : pris dans les temps, ils précisent les modalités d'application des organes compétents tout en laissant les marges de manœuvre nécessaires à la mise en œuvre de ces procédures, déjà largement encadrées par la loi.

Notre seul regret concerne la remise des rapports au Parlement : les rapports annuel ou bisannuel n'ont pas été établis ou communiqués dans les délais prévus par le législateur. Ces documents constituent pourtant **une information cruciale pour nous parlementaires, qui avons accepté de renoncer à nous prononcer sur les demandes de déclassement des biens culturels restitués.** Monsieur le président, nous espérons que vous en ferez part au gouvernement en séance publique.

Pour finir, nous remercions les services du ministère de la culture entendus dans le cadre de cet examen. Nous vous remercions pour votre attention.

(1) *Rapport gouvernemental, Restituer, au sein de la République, les restes humains présents dans les collections publiques remis par M. Christophe Marion, député de Loir-et-Cher en mission pour le Gouvernement, décembre 2024.*

Loi n°2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945								
Article	Base légale	Disposition appelant une mesure d'application	Mesure d'application prévue	Mesure prise	Commentaires des rapporteurs	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	Taux d'application
1 ^{er}	Art. L. 115-4 du code du patrimoine	Modalités d'application de la nouvelle section "Biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945" du chapitre V du titre Ier du livre 1 ^{er} du code du patrimoine, en particulier les règles relatives à la compétence, à la composition, à l'organisation et au fonctionnement de la commission administrative mentionnée à l'article L. 115-3 ainsi que les modalités de réparation de la spoliation autres que la restitution du bien mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 115-2.	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2024-11 du 5 janvier 2024 instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine.	Décret conforme à l'intention du législateur.	1	1	
2	Art. L. 451-10-1 du code du patrimoine	Modalités d'application du nouvel article L. 451-10-1 du code du patrimoine.	Décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 115-4 du code du patrimoine	Décret n° 2024-11 du 5 janvier 2024 instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine.	Décret conforme à l'intention du législateur.	1	1	
Totaux						2	2	100%
Article	Base légale	Demande de rapport au gouvernement	Nature du rapport demandé et délai de remise		Commentaires des rapporteurs	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	
4		Rapport dressant l'inventaire des biens culturels des collections publiques, des biens culturels des collections des musées de France appartenant aux personnes morales de droit privé à but non lucratif et des biens figurant à l'inventaire « musées nationaux récupération » ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre le 30 janvier 1933 et le 8 mai 1945 et restitués à leurs ayants droit ou ayant fait l'objet d'autres modalités de réparation au cours des deux années écoulées. Ce rapport rend compte de l'action mise en œuvre par le Gouvernement pour contribuer au développement de la recherche de provenance, notamment en matière de formations supérieures, de recherche universitaire et de moyens humains et financiers affectés à cette recherche au sein des établissements culturels.	Rapport du gouvernement au Parlement, remis tous les deux ans.		Rapport non remis, en cours d'élaboration.	1	0	

Loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques								
Article	Base légale	Disposition appelant une mesure d'application	Mesure d'application prévue	Mesure prise	Commentaires des rapporteurs	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	Taux d'application
1 ^{er}	Art. L. 115-9 du code du patrimoine	Modalités d'application de la nouvelle section "Restes humains appartenant aux collections publiques" du chapitre V du titre I ^{er} du livre I ^{er} du code du patrimoine, y compris les conditions dans lesquelles est réalisée l'identification des restes humains et les modalités et les délais de restitution des restes humains à l'État demandeur à la suite de leur sortie du domaine public.	Décret en Conseil d'État.	Décret n° 2024-632 du 28 juin 2024 relatif à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques et pris en application de l'article L. 115 9 du code du patrimoine.	Décret conforme à la loi.	1	1	
Totaux						1	1	100 %
Article	Base légale	Demande de rapport au gouvernement / D'information des assemblées	Nature du rapport demandé / de l'information demandée et délai de remise		Commentaires des rapporteurs	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	
1 ^{er}	Art. L. 115-7 du code du patrimoine	Information sur la création et la composition du comité scientifique créé, le cas échéant, lorsque l'identification des restes humains dont il est demandé la restitution est incertaine.	Information du gouvernement aux commissions permanentes chargées de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat (1).		Information transmise aux commissions permanentes sur la création et la composition d'un comité scientifique chargé de l'identification de crânes sakalava provenant de Madagascar.	1	1	
	Art. L. 115-7 du code du patrimoine	Rapport détaillant les travaux conduits par ce comité scientifique, le cas échéant, et fixant la liste des restes humains dont l'origine a pu être établie.	Rapport remis au gouvernement, aux commissions permanentes chargées de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat et à l'État demandeur. Ce rapport est rendu public, sous réserve de l'approbation de l'État demandeur (1).		Un rapport transmis au Parlement, sur la restitution de trois crânes sakalava provenant de Madagascar.	1	1	
		Rapport présentant : 1° Les demandes de restitution de restes humains adressées par des États étrangers ; 2° Les décisions de sortie du domaine public prises au cours de l'année écoulée en application de la section 3 du chapitre V du titre I ^{er} du livre I ^{er} du code du patrimoine, assorties des rapports et des avis correspondants mentionnés aux articles L. 115-7 et L. 115-8 du même code, ainsi que tout élément permettant d'informer le Parlement du périmètre de la restitution résultant de la décision de sortie du domaine public prononcée en application du même article L. 115-8, dans les cas où il diffère du périmètre des restes humains dont l'identification a été établie par le comité scientifique mentionné à l'article L. 115-7 dudit code ; 3° Les restitutions de restes humains intervenues en application de la section 3 du chapitre V du titre I ^{er} du livre I ^{er} du même code ; 4° Les demandes de restitution n'ayant pas abouti à une décision de sortie du domaine public. Lorsque l'instruction de ces demandes a donné lieu à la création d'un comité scientifique en application de l'article L. 115-7 du même code, le rapport de ce comité est joint.	Rapport annuel du gouvernement au Parlement.		Rapport non transmis, en cours d'élaboration.	1	0	
		Information sur les demandes de restitution relatives à des restes humains appartenant au domaine public qui sont portées à la connaissance du Gouvernement.	Information du gouvernement aux commissions permanentes chargées de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande de restitution (1).		Information transmise sur la demande émanant de Madagascar en vue de la restitution de crânes sakalava.	1	1	
2		Rapport identifiant les solutions possibles pour mettre en place une procédure pérenne de restitution des restes humains originaires du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie qui sont conservés dans les collections publiques. Le rapport émet des recommandations sur les moyens budgétaires et humains nécessaires à l'identification de ces restes humains.	Rapport du gouvernement au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.		Rapport remis au Parlement 17 mois après la promulgation de la loi.	1	1	

(1) Ce document ou cette information doit être transmis chaque fois que la situation se présente.

**LOI N° 2024-201 DU 8 MARS 2024 VISANT À RENFORCER LA
PROTECTION DES MINEURS ET L'HONORABILITÉ DANS LE SPORT
ET LOI N° 2024-344 DU 15 AVRIL 2024 VISANT À SOUTENIR
L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE ET À SIMPLIFIER LA VIE ASSOCIATIVE**

**(COMMUNICATION DE MME CLAUDIA ROUAUX ET MME GRAZIELLA
MELCHIOR, RAPPORTEURES)**

Monsieur le président,

Chers collègues,

Pour notre part, nous avons été chargées de l'application de deux lois relevant du champ de la jeunesse et de la vie associative : la loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport, dont l'une d'entre nous était rapporteure ⁽¹⁾, et la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative, texte qui avait été défendu par notre ancien collègue Quentin Bataillon.

Nous souhaitons partager avec vous deux motifs de satisfaction.

D'abord, l'ensemble des mesures d'application de ces deux textes a été publié – ce qui représente **deux décrets** en ce qui concerne **la loi « honorabilité »** et **quatre** pour **la loi dite Bataillon**, auxquels il convient d'ajouter **le rapport sur divers enjeux de la vie associative** que l'article 12 de la seconde loi avait sollicité de la part du gouvernement.

Ensuite, ces textes d'application sont pour l'essentiel conformes aux dispositions que le législateur avait appelées de ses vœux.

Toutefois, disons-le d'emblée, ces deux points positifs sont quelque peu ternis par un autre constat que nous ne sommes d'ailleurs pas les seules à dresser aujourd'hui, à savoir que **ces mesures réglementaires sont prises beaucoup trop tardivement** par l'exécutif. Aucun des décrets que nous avons été chargées d'analyser n'a été publié dans le délai considéré généralement comme acceptable, à savoir six mois après la promulgation de la loi – ce qui est déjà bien trop long.

D'après notre expérience, il est possible, sans trop risquer de se tromper, de poser deux règles qui, malheureusement, s'appliquent de manière immuable aux décrets que le gouvernement doit prendre pour permettre l'application des textes que nous votons.

(1) Claudia Rouaux, *Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi, adoptée par le sénat, visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport*, Assemblée nationale, n° 2203 (XVI^e législature) : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-cedu/l16b2203_rapport-fond

La première peut être formulée de la façon suivante : **un décret simple est toujours publié plus rapidement qu'un décret en Conseil d'État**. Entendons-nous bien : il ne s'agit pas pour nous d'accabler cette institution aussi vénérable qu'indispensable. Nous constatons simplement que la lourdeur inhérente au processus de consultation, à laquelle s'ajoute l'engorgement dont souffre le Conseil d'État, induit des délais difficilement acceptables. Jugez-en vous-mêmes : pour les textes qui nous concernent, il a fallu attendre **entre 11 et 15 mois** pour que les deux décrets soient publiés !

La seconde règle est encore plus inexorable : **lorsqu'un décret nécessite la coordination entre plusieurs ministères, la catastrophe est quasiment assurée**. S'agissant de la loi Bataillon, il a fallu **10 mois pour produire une disposition de quatre lignes** ⁽¹⁾, et la même durée a été nécessaire pour que la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva) obtienne de Bercy un texte prenant pourtant modèle sur des dispositions qui s'appliquaient déjà à une autre catégorie d'organismes ⁽²⁾.

Quant au rapport qui nous a été rendu sur le fondement de l'article 12 de la loi Bataillon, nous pourrions certes nous satisfaire qu'il ait fini par voir le jour, contrairement à beaucoup d'autres, mais nous ne saurions oublier qu'il nous aura fallu attendre **19 mois** pour en prendre connaissance. Il est vrai que la Djepva a des circonstances atténuantes : la commande était très large – nous y reviendrons. Il convient de signaler, en outre, que le résultat n'est pas pleinement satisfaisant.

Nous le disons à regret : il y a un véritable problème d'efficacité s'agissant de la production de normes par certaines administrations centrales et de la fourniture d'informations au Parlement. Nous espérons, monsieur le président, que vous transmettez ce message au gouvernement en séance publique.

LA LOI N° 2024-201 DU 8 MARS 2024 VISANT À RENFORCER LA PROTECTION DES MINEURS ET L'HONORABILITÉ DANS LE SPORT

La loi « honorabilité » était relativement économe en mesures d'application : elle n'en comportait qu'une seule, à l'article 2.

Au-delà de l'étude de l'application de cette loi, la présente communication nous donne l'occasion de mettre de nouveau en lumière des dispositions importantes votées par notre assemblée il y a un peu moins de deux ans. Vous nous permettrez donc, monsieur le président, de prendre quelques instants pour les évoquer.

La loi « honorabilité » comprenait deux articles.

(1) Décret n° 2025-161 du 20 février 2025 relatif aux modalités de mise en œuvre du don de jours de repos aux organismes mentionnés aux a et b du I de l'article 200 du code général des impôts : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051223702?isSuggest=true>

(2) Décret n° 2025-780 du 7 août 2025 relatif aux opérations de trésorerie entre organismes sans but lucratif : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000052059738>

L'article 1^{er} a inscrit dans la loi le **principe d'annualité du contrôle de l'honorabilité des éducateurs sportifs, des exploitants d'établissement d'activités physiques et sportives (EAPS) ainsi que des juges et arbitres, que leurs fonctions soient exercées à titre bénévole ou professionnel**. Ce contrôle s'opère par une double consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV). Par ailleurs, cet article a introduit une incapacité d'exercice pour les personnes condamnées par une juridiction étrangère à une condamnation incapacitante en droit français. En outre, par exception au principe de réhabilitation pénale, l'article 1^{er} de la loi a prévu que les incapacités relevant du contrôle de l'honorabilité seraient applicables en cas de condamnation définitive figurant au FIJAISV, même si celle-ci n'est plus inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire.

L'article 2, pour sa part, a créé une obligation administrative de signalement pour les responsables d'EAPS ainsi que pour les fédérations sportives agréées en cas de comportements à risques dans un club, et a introduit une mesure administrative d'interdiction de diriger un EAPS pour les responsables de club qui seraient peu disposés à lutter contre les violences à caractère sexuel.

C'est cet article qui nécessitait une mesure d'application. Celle-ci a été déclinée en **deux décrets**. Le premier est un décret en Conseil d'État ⁽¹⁾. Le second, un décret simple ⁽²⁾, a pour seul objet de procéder à une coordination entre la partie législative et la partie réglementaire du code du sport en intégrant une référence à l'article L. 322-3, modifié par l'article 2 de la loi ; nous ne nous y attarderons pas.

L'article 2 de la loi précise que l'arrêté préfectoral portant interdiction d'exercer temporaire ou définitive pour un dirigeant est pris « après avis d'une commission comprenant des représentants de l'État, du mouvement sportif et des différentes catégories de personnes intéressées », le texte renvoyant les modalités d'application de cette disposition à un décret en Conseil d'État. Le décret n° 2025-510 du 10 juin 2025 a confié cette prérogative au conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative, lui-même régi par un décret en Conseil d'État datant de 2006, dont l'objet était beaucoup plus large et qui avait déjà connu plusieurs modifications ⁽³⁾. Cette instance, qui existe dans chaque département, « concourt à la mise en œuvre [...] des politiques publiques relatives à la jeunesse, à l'éducation populaire, aux loisirs et vacances des mineurs ainsi qu'aux sports et à la vie associative » ⁽⁴⁾. Le conseil peut « réaliser des études et faire des propositions sur tout sujet d'ordre économique, social ou culturel intéressant directement les

(1) Décret n° 2025-510 du 10 juin 2025 relatif aux conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000051709942/>

(2) Décret n° 2025-511 du 10 juin 2025 modifiant le code du sport et relatif aux compétences du conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000051709961/>

(3) Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000639701>

(4) Article 29 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000639701/2026-01-28>

jeunes ». Il était déjà saisi pour se prononcer sur les interdictions d'exercer prononcées à l'encontre d'animateurs ou de dirigeants d'accueils collectifs de mineurs – dispositions du code de l'action sociale et des familles ⁽¹⁾ dont se sont directement inspirés les auteurs de la loi « honorabilité », ce qui justifie d'autant plus le choix opéré dans le décret. **Cette disposition nous apparaît donc conforme à la lettre de la loi.**

Il convient tout de même d'indiquer que le ministère des sports a saisi l'occasion qui lui était offerte de modifier le décret de 2006 précité pour procéder à des mesures de simplification : la composition du conseil départemental est désormais plus resserrée et la formation spécialisée qui était chargée de prononcer les avis susmentionnés a été supprimée. Ces modifications n'emportent pas de conséquence majeure, même s'il est permis de regretter que le conseil départemental de la jeunesse soit désormais moins représentatif à la fois des territoires et de certaines organisations de jeunesse ⁽²⁾.

La publication extrêmement tardive du décret, en outre, pose bien entendu problème : plus de 15 mois après la promulgation de la loi, étant entendu, par ailleurs, que la partie du décret concernant la nouvelle composition du conseil départemental de la jeunesse n'est entrée en vigueur que trois mois après la publication du décret.

Nous n'avons pas manqué de faire part de notre étonnement à la direction des sports. Celle-ci a reconnu sans ambages un retard excessif, qu'elle a attribué à sa volonté d'inclure ce décret dans une série d'autres mesures de simplification. Fort heureusement, ce retard n'a pas eu d'incidence majeure, en particulier pour la protection des publics car, comme nous l'a fait observer à juste titre la direction des sports, l'article 2 de la loi permet au préfet de prendre des mesures d'interdiction provisoire en urgence, ce qui a été fait : une trentaine de décisions a déjà été enregistrée.

La loi renforçant le contrôle d'honorabilité n'a pas révolutionné la lutte contre les violences et le harcèlement sexistes et sexuels dans le sport, mais elle est venue combler des manques. Nous pensons notamment à l'interdiction d'exercer pour certains dirigeants d'établissements sportifs : cette mesure a fourni un levier utile à la puissance publique. La loi a permis d'accroître la pression sur les fédérations sportives. Certaines, nous le savons, demeurent réticentes à agir. D'autres, au contraire, comme la Fédération française de football (FFF), ont accompli des progrès significatifs. La FFF a ainsi établi une interconnexion entre ses bases de données et le système de contrôle de l'honorabilité, ce qui permet de détecter une anomalie en 35 heures.

(1) Articles L. 227-10 et L. 227-11 du code de l'action sociale et des familles.

(2) Le conseil départemental de la jeunesse comptait auparavant des représentants des collectivités territoriales. Y siégeaient également des représentants « de la jeunesse engagée, notamment, dans des activités syndicales de salariés, de lycéens, d'étudiants et d'associations intervenant dans le domaine de la jeunesse, du sport, de l'éducation populaire, de la culture, de la protection de l'environnement et de l'action sociale, âgés d'au moins seize ans et d'au plus vingt-cinq ans à la date de leur nomination », ainsi que « des associations et mouvements de jeunesse et d'éducation populaire agréés, désignés après avis du comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire ou à défaut du comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire ».

Il est regrettable que l'ensemble des licenciés des fédérations sportives ne soit pas soumis à l'obligation d'honorabilité. De même, certains éducateurs sportifs ne sont pas détenteurs d'une licence de leur fédération. L'avant-projet de loi relative à l'héritage des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, qui nous avait été promis à maintes reprises, mais n'a jamais été déposé, comportait une mesure dans ce sens. Il reviendra au Parlement de prendre ses responsabilités en la matière dès qu'un véhicule adapté se présentera.

LA LOI N° 2024-344 DU 15 AVRIL 2024 VISANT À SOUTENIR L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE ET À SIMPLIFIER LA VIE ASSOCIATIVE

Nous en venons aux mesures d'application de la loi Bataillon. Contrairement au précédent, ce texte a été pourvoyeur de **plusieurs mesures d'application : cinq** au total, qui ont donné lieu à **quatre décrets**. Toutes ont été prises, là encore, avec un retard important, qui s'explique en partie par l'instabilité gouvernementale.

Le décret qui a été publié le plus rapidement est celui qui relevait exclusivement de la Djepva : le décret n° 2024-1152 du 4 décembre 2024, pris en application de l'article 11 de la loi, précise **les modalités d'octroi, de résiliation et de contrôle de l'autorisation délivrée par l'État pour participer au réseau d'appui à la vie associative dénommé « Guid'Asso »** ⁽¹⁾. Il aura tout de même fallu attendre ce texte pendant sept mois, alors que des règles d'affiliation à Guid'Asso avaient déjà été précisées par une instruction du 2 mars 2023 et qu'un règlement d'usage et une charte d'utilisation de la marque « Guid'Asso » avaient été élaborés ⁽²⁾. En effet, l'article 11 n'avait fait que consacrer au niveau législatif, afin de le pérenniser, ce dispositif dont le déploiement sur le territoire national était déjà bien avancé. Quoi qu'il en soit, le décret répond pleinement à l'intention du législateur.

L'une des mesures les plus utiles de la loi Bataillon consiste dans **la possibilité ouverte à des salariés de faire don de jours de congé à des organismes d'intérêt général et à des fondations ou associations reconnues d'utilité publique** : c'était l'objet de l'article 5 de la loi. Le même article disposait que ces jours de congés pouvaient être monétisés. Deux mesures d'application étaient donc nécessaires. Elles ont été regroupées au sein du décret n° 2025-161 du 20 février 2025 ⁽³⁾. Celui-ci, très succinct, a précisé, d'une part, que le dispositif ne saurait excéder trois jours ouvrables par an et, d'autre part, que « la valeur monétaire de ces jours de repos est égale à la rémunération que le salarié aurait perçue à ce titre à la date à laquelle l'employeur accède à sa demande d'y renoncer ». Nous nous

(1) Décret n° 2024-1152 du 4 décembre 2024 portant application de l'article 11 de la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative.

(2) Instruction MENV2306862J du 2 mars 2023, « Mise en œuvre de Guid'Asso », Bulletin officiel de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, n° 13, 30 mars 2023.

(3) Décret n° 2025-161 du 20 février 2025 relatif aux modalités de mise en œuvre du don de jours de repos aux organismes mentionnés aux a et b du 1 de l'article 200 du code général des impôts.

sommes étonnées aussi bien du temps qu’il avait fallu pour élaborer un texte aussi modeste que de l’étroitesse de la disposition. La Djepva nous a expliqué qu’elle avait fait son possible pour encourager le ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles à rédiger ces dispositions au plus vite, mais que celui-ci avait alors d’autres priorités... En outre, le ministère du travail a refusé d’aller au-delà de trois jours pour éviter que certains employeurs ne soient tentés d’obliger leurs salariés à céder des jours de congés à des fondations. Il souhaitait se donner le temps de voir si le dispositif prenait corps et de vérifier s’il ne donnait pas lieu à des détournements – et, en retour, à des contestations *a posteriori* par certains salariés. Tel ne semble pas être le cas, mais il est trop tôt pour évaluer le dispositif – ce sera l’objet d’une autre mission.

L’article 8 de la loi a ouvert plus largement les possibilités de prêts entre associations, un décret en Conseil d’État devant fixer la liste des organismes concernés et définissant les conditions, notamment de publicité, et les limites dans lesquelles ces organismes pouvaient octroyer ces prêts. La disposition est technique : nous n’entrerons pas dans le détail, car tel n’est pas l’objet de cette mission. Nous nous contenterons d’indiquer que le ministère des finances et la Djepva ont veillé à encadrer strictement le mécanisme pour éviter, notamment, que certaines associations ne se retrouvent dans une situation de dépendance exagérée vis-à-vis de la structure prêteuse. Pour établir un tel contrat de prêt, il est nécessaire que les organismes concernés entretiennent déjà des relations financières très étroites. La durée des prêts consentis est limitée à cinq années. Les réseaux associatifs sont plus particulièrement visés, mais la disposition s’y limite pas. Là encore, le décret nous semble répondre pleinement à l’intention du législateur.

Enfin, le décret n° 2025-780 du 7 août 2025 est venu préciser, en application de l’article 9 de la loi, les conditions dans lesquelles des organismes sans but lucratif peuvent conclure des conventions de trésorerie, c’est-à-dire des contrats permettant de réaliser des transferts de liquidités entre structures apparentées. Ce mécanisme existait déjà pour les entreprises appartenant à un même groupe ; de nombreux groupements associatifs réclamaient de longue date la possibilité de bénéficier d’un dispositif comparable. La disposition est strictement délimitée : elle ne peut concerner que les organismes membres d’un même groupement ou entretenant « des relations croisées, fréquentes et régulières sur le plan financier ou économique ». Même lorsque ces conditions sont remplies, les conventions doivent faire l’objet d’une attestation établie par le commissaire aux comptes – pour les plus grosses structures – ou par un expert-comptable. Le taux applicable ne peut dépasser le taux moyen de rendement des obligations.

Avant de conclure, nous tenons à vous indiquer que l’article 12 de la loi prévoyait la remise au Parlement, dans un délai d’un an à compter de la promulgation du texte, d’un rapport rassemblant un vaste ensemble de thèmes ayant trait à la vie associative et à l’engagement bénévole. Le rapport était censé aborder des sujets aussi variés que l’impact de la baisse des subventions aux associations sur l’emploi associatif, la performance des différents dispositifs destinés à encourager et reconnaître l’engagement bénévole, l’action de Guid’Asso, les

systèmes d'information de la vie associative ou encore le rôle des têtes de réseau et les moyens de les consolider. En novembre 2025, soit **19 mois après la promulgation de la loi**, le gouvernement a transmis au Parlement un rapport abordant l'ensemble des thématiques, quoique de manière parfois superficielle. En outre, alors que des pistes d'amélioration des dispositifs étaient demandées, le rapport se contente bien souvent de décrire ces derniers et d'évoquer de manière assez abstraite l'ouverture de réflexions afin de les faire évoluer.

*

* *

Chers collègues, comme nous l'indiquions au début de cette communication, nous ne saurions nous satisfaire des délais de publication des mesures d'application des deux lois que nous avons étudiées, bien qu'ils soient en partie dus à l'instabilité gouvernementale. Le gouvernement doit prendre des engagements précis en la matière et s'y tenir. En outre, l'exemple de la loi « honorabilité » montre qu'il importe que nous nous assurions du strict respect de l'intention du législateur : la tentation est grande de se servir de certains véhicules pour y intégrer des dispositions non seulement étrangères à la volonté du législateur, mais parfois inopportunes.

Nous vous remercions de votre attention.

Loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport								
Article	Base légale	Disposition appelant une mesure d'application	Mesure d'application prévue	Mesure prise	Commentaires des rapporteures	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	Taux d'application
2	Art. L. 322-3 du code du sport	Conditions d'application de l'article L. 322-3 du code du sport relatif à l'interdiction prise par arrêté motivé par l'autorité administrative d'exercer à titre temporaire ou définitif la fonction mentionnée à l'article L. 322-1 du même code à l'encontre de toute personne : 1° Dont le maintien en activité constitue un danger pour la santé et la sécurité physique ou morale des pratiquants; 2° Employant ou permettant l'intervention, en méconnaissance de l'article L. 212-9, de personnes faisant l'objet d'une incapacité d'exercice prévue au même article L. 212-9 ou, en méconnaissance de l'article L. 212-13, de personnes faisant l'objet d'une mesure prise en application du même article L. 212-13; 3° Méconnaissant l'obligation prévue à l'article L. 322-4-1 d'informer l'autorité administrative du comportement d'une personne mentionnée au I de l'article L. 212-9 dont le maintien en activité constitue un danger pour la santé et la sécurité physique ou morale des pratiquants.	Décret en Conseil d'État.	Décret n° 2025-161 du 20 février 2025 relatif aux modalités de mise en œuvre du don de jours de repos aux organismes mentionnés aux a et b du 1 de l'article 200 du code général des impôts.	Décret conforme à la loi mais publié 11 mois après la promulgation de celle-ci et intégrant des mesures de simplification.	1	1	
			Décret simple.	Décret n° 2025-511 du 10 juin 2025 modifiant le code du sport et relatif aux compétences du conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative.	Décret conforme à la loi mais publié 15 mois après la promulgation de celle-ci.	1	1	
Totaux						2	2	100%

Loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative								
Article	Base légale	Disposition appelant une mesure d'application	Mesure d'application prévue	Mesure prise	Commentaires des rapporteures	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	Taux d'application
5	Art. L. 3142-131 du code du travail	Nombre plafond de jours de repos non pris auxquels tout salarié, par dérogation à l'article L. 3121-59 et aux stipulations conventionnelles applicables dans l'entreprise, l'établissement ou la branche concernés peut, en accord avec son employeur, renoncer sans contrepartie, qu'ils aient été affectés ou non sur un compte épargne temps, au bénéfice d'un organisme mentionné aux a ou b du 1 de l'article 200 du code général des impôts.	Décret simple.	Décret n° 2025-161 du 20 février 2025 relatif aux modalités de mise en œuvre du don de jours de repos aux organismes mentionnés aux a et b du 1 de l'article 200 du code général des impôts.	Décret conforme à la loi mais publié 10 mois après la promulgation.	1	1	
	Art. L. 3142-131 du code du travail	Modalités selon lesquelles les jours de repos auxquels renonce un salarié dans des conditions mentionnées à l'article L. 3142-131 du code du travail sont convertis en unités monétaires.	Décret simple.	Décret n° 2025-161 du 20 février 2025 relatif aux modalités de mise en œuvre du don de jours de repos aux organismes mentionnés aux a et b du 1 de l'article 200 du code général des impôts.	Décret conforme à la loi mais publié 10 mois après la promulgation.	1	1	
8	1° bis de l'art. L. 511-6 du code monétaire et financier	Liste des organismes concernés par le dispositif mentionné au premier alinéa du 1° bis de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier. Conditions, notamment de publicité, et limites dans lesquelles ces organismes peuvent octroyer des prêts	Décret en Conseil d'État.	Décret n° 2025-779 du 7 août 2025 relatif aux prêts entre organismes sans but lucratif.	Décret conforme à la loi mais publié 15 mois après la promulgation.	1	1	
9	1° ter de l'art. L. 511-7 du code monétaire et financier	Conditions d'application du 1° ter de l'art. L. 511-7 du code monétaire et financier, notamment les organismes concernés.	Décret simple.	Décret n° 2025-780 du 7 août 2025 relatif aux opérations de trésorerie entre organismes sans but lucratif.	Décret conforme à la loi mais publié 15 mois après la promulgation.	1	1	
11		Conditions et modalités d'octroi, de résiliation et de contrôle de l'autorisation préalable que doivent obtenir les organismes composant la structuration "guid'asso" mentionnée au premier alinéa de l'article 11 de la loi	Texte de nature réglementaire.	Décret n° 2024-1152 du 4 décembre 2024 portant application de l'article 11 de la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative.	Décret conforme à la loi, publié 7 mois après la promulgation.	1	1	
Totaux						5	5	100%

Article	Base légale	Demande de rapport au gouvernement	Nature du rapport demandé et délai de remise		Commentaires des rapporteurs	Nb de mesures attendues	Nb de mesures prises	Taux d'application
12		Rapport analysant l'impact de la baisse des subventions aux associations sur l'emploi associatif et la situation de l'emploi dans le secteur associatif et évaluant la performance des différents dispositifs mis en œuvre afin d'encourager et de reconnaître l'engagement bénévole, notamment le compte d'engagement citoyen, le congé pour engagement associatif et le mécénat de compétences, de faciliter l'action des associations, notamment le réseau guid'asso et les systèmes d'information de la vie associative, et de permettre aux bénévoles de mieux concilier leur vie professionnelle et leur engagement associatif. Ledit rapport évalue les différents types de congés dont peuvent bénéficier les actifs bénévoles et présente des pistes d'amélioration des dispositifs existants. Il analyse la possibilité de généraliser le maintien de la rémunération lors du congé prévu à l'article L. 3142-54-1 du code du travail à l'ensemble des salariés ainsi que la possibilité d'instaurer une semaine de quatre jours pour les salariés bénévoles. Ce rapport présente également des pistes pour ouvrir aux dirigeants d'association bénévoles les formations proposées aux agents des collectivités territoriales, pour ouvrir la possibilité aux bénévoles qui sont également salariés de demander à leur employeur un aménagement horaire afin de mener à bien leurs missions associatives, pour prendre en compte l'engagement bénévole des dirigeants d'association dans la détermination des droits à la retraite, pour introduire une expérience bénévole dans le parcours des jeunes lycéens et pour créer un label « jeune bénévole » valorisant l'engagement des jeunes. Ledit rapport analyse le rôle des têtes de réseau dans le déploiement des dispositifs de soutien aux associations, comme le compte d'engagement citoyen ou le congé pour engagement associatif. Ce rapport formule des recommandations afin de consolider le rôle des têtes de réseau et identifie leurs besoins de financement. Ledit rapport étudie la possibilité de maintenir les droits acquis par des salariés partant à la retraite au titre du compte personnel de formation.	Rapport du gouvernement au Parlement, remis dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi.		Rapport remis au Parlement le 14 novembre 2025, 19 mois après la promulgation.	1	1	100%

ANNEXE : BILAN GLOBAL

Lois des XVI ^e et XVII ^e législatures relevant au fond de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation et appelant au moins un décret d'application (1)	Dispositions appelant un décret d'application	Dispositions ayant reçu application	Taux d'application	En attente de décret d'application
Loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne (2)	2	0	ns	ns
Loi n°2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945	2	2	100%	0
Loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques	1	1	100%	0
Loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport	2	2	100%	0
Loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et simplifier la vie associative	5	5	100%	0
Loi n° 2025-732 du 31 juillet 2025 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur	6	6	100%	0
Bilan	16	16	100%	0

(1) Cinq autres lois relevant au fond de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation ont été adoptées mais ne nécessitent pas de mesure d'application.

(2) Cette loi est considérée comme "hors compteur" par le Secrétariat général du Gouvernement, l'absence d'application résultant de la non-conformité de ses dispositions au droit européen. N'étant pas entrée en vigueur, elle n'est pas prise en compte dans le calcul.

Lois des XVI ^e et XVII ^e législatures relevant au fond de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation et appelant au moins un rapport	Articles	Nombre de rapports demandés	Nombre de rapports reçus	Date limite de réception ou date de réception/Récurrence	Taux d'application	Rapport en attente
Loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne (1)	6	1	0	attendu un an après l'entrée en vigueur de la loi, laquelle n'est jamais intervenue	ns	ns
Loi n°2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945	4	1	0	Biannuel	0%	1
Loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques	1 ^{er} et 2	2	1	Annuel (article 1 ^{er}) / 27/05/2025 (article 2)	50%	1
Loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et simplifier la vie associative	12	1	1	14/11/2025	100%	0
Loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 visant la prise en charge par l'Etat de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne	4	1	0	attendu avant le 27/11/2025	0%	1
Loi n°2025-732 du 31 juillet 2025 relative à la lutte contre l'antisémitisme dans l'enseignement supérieur	2	1	0	Annuel (mais la loi a moins d'un an)	0%	1
Bilan		6	2		33%	4

(1) Cette loi est considérée comme "hors compteur" par le Secrétariat général du Gouvernement. N'étant pas entrée en vigueur, elle n'est pas prise en compte dans le calcul.