

N° 396

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 février 2017

# **RAPPORT D'INFORMATION**

FAIT

*sur le bilan de l'application des lois significatives du quinquennat  
au 31 décembre 2016,*

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



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
• <b>I. 47 textes ont été retenus comme les plus significatifs du quinquennat par les commissions permanentes du sénat .....</b>	<b>9</b>
• <b>II. 86% des mesures d'application des lois significatives ont été prises au 31 décembre 2016.....</b>	<b>15</b>
• <b>III. le taux d'application des lois significatives suit la tendance à la hausse que connaît le taux d'application des lois depuis le début du quinquennat. ....</b>	<b>21</b>
• <b>IV. application des lois significatives du quinquennat : les points marquants .....</b>	<b>23</b>
 <b>LES BILANS DES COMMISSIONS PERMANENTES .....</b>	 <b>25</b>
• <b>Commission des affaires économiques.....</b>	<b>27</b>
• <b>Commission des affaires étrangères .....</b>	<b>93</b>
• <b>Commission des affaires sociales.....</b>	<b>107</b>
• <b>Commission de la culture.....</b>	<b>155</b>
• <b>Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable .....</b>	<b>165</b>
• <b>Commission des finances.....</b>	<b>209</b>
• <b>Commission des lois.....</b>	<b>275</b>
 <b>ANNEXES .....</b>	 <b>364</b>



---

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En plus du contrôle annuel portant sur les lois promulguées lors de la session parlementaire précédente, le Sénat va organiser dans quelques jours **un débat de contrôle portant sur l'application des 47 lois jugées les plus significatives du quinquennat** qui s'achève, en présence du Gouvernement représenté par le secrétaire d'État aux relations avec le Parlement, M. André Vallini.

Reconduisant la formule mise en place en 2015 et 2016 pour le contrôle annuel, le Bureau du Sénat m'a confié, en ma qualité de Président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études, la préparation de ce débat que la Conférence des présidents du 18 janvier 2017 a fixé au mardi 21 février 2017. J'ai mené cette préparation en liaison avec les 7 commissions permanentes du Sénat à qui le contrôle global de l'application des lois revient au premier chef, tout au long de la session et session après session, chacune dans son domaine propre de compétences, comme le prévoit, d'ailleurs, l'article 22 du règlement du Sénat<sup>1</sup>. L'attachement traditionnel du Sénat au contrôle des positions qu'il a prises se retrouve également 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<sup>2</sup>.

Le Sénat a toujours été très vigilant à la bonne application des lois, à commencer par la publication en temps et en heure des textes réglementaires prévus par le législateur. Il l'est donc, *a fortiori*, pour les textes qu'il juge les plus significatifs à l'échelle d'un quinquennat. En 2012, le rapport d'information de M. David Assouline, présenté au nom de la commission

---

<sup>1</sup>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>

<sup>2</sup> Rapport d'information (n° 365 ; 2016-2017) intitulé « Négociations européennes : le Sénat vigilant et écouté » <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-365-notice.html>

---

pour le contrôle de l'application des lois<sup>1</sup> consacrait d'ailleurs déjà certains de ses développements au suivi réglementaire des lois promulguées durant la XIII<sup>ème</sup> législature, sans toutefois se focaliser spécifiquement sur les principaux textes adoptés sur cette période.

Le présent rapport porte, lui, sur les textes jugés les plus significatifs du quinquennat par les 7 commissions permanentes. Leur choix s'est porté sur un total de 47 lois dont une **grande majorité est issue de projets**. Elles vont de la loi « Macron » dont le suivi est assuré par plusieurs commissions, à des lois ne comportant que quelques dispositions sur lesquelles les commissions ont souhaité se pencher. La loi la plus ancienne retenue a été promulguée fin décembre 2012 alors que les textes les plus récents datent du mois d'août dernier. Le délai de 6 mois que s'est fixé le Gouvernement pour appliquer les lois n'était donc, en ce qui concerne ces derniers textes, pas échu au **31 décembre 2016 - date à laquelle ont été arrêtées les statistiques du présent rapport**.

Comme pour l'élaboration des rapports et bilans annuels sur l'application des lois, **le présent bilan récapitulatif a été élaboré sur la base des bilans établis par chacune des 7 commissions permanentes** (ils figurent en seconde partie du présent rapport), **ainsi que sur les statistiques tirées de la base APLEG**. J'ai, par ailleurs, procédé le mardi 24 janvier 2017 à l'audition au Sénat du Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, à laquelle j'avais d'ailleurs convié les présidentes et présidents des commissions permanentes ou leurs représentants, ainsi que le président de la commission des Affaires européennes. Le compte rendu de cette audition figure en annexe du présent rapport.

S'ils doivent être considérés avec précaution du fait de l'hétérogénéité du contenu et de l'ancienneté de la plupart des lois visées, les taux d'application des lois jugées significatives sont globalement très bons. **La moyenne arithmétique du taux d'application de chaque loi entrant dans le champ statistique est, selon les données de la base APLEG, de 91%**. Selon la même source, **le taux d'application des mesures contenues dans l'ensemble des lois entrant dans le champ statistique est, lui, de 86%**. Le faible écart entre de ces deux pourcentages montre qu'il n'existe pas de disparité profonde dans l'application des lois selon leur volume. Cela tend à confirmer, comme le Secrétaire général du Gouvernement l'indiquait en audition, que l'ensemble des lois fait l'objet d'une attention comparable.

Le volume et l'hétérogénéité des lois votées semblent, en effet, progresser. Si la responsabilité de ce phénomène paraît partagée entre le

---

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

---

Gouvernement et le Parlement, force est de constater que les lois entrant dans le champ statistique du présent rapport appelaient près de 1 600 mesures d'application.

**La qualité des taux d'application résulte du travail particulièrement significatif qui a été mis en œuvre par le Gouvernement pour les obtenir tout au long du quinquennat.** À titre de comparaison, le taux de mise en application de l'ensemble des dispositions législatives de la XIII<sup>ème</sup> législature prescrivant un texte réglementaire était de 73 % à la fin du mois de décembre 2011, selon la base APLEG<sup>1</sup>. Le niveau très satisfaisant atteint par les chiffres actuels ne sera, néanmoins, maintenu que si les efforts et la vigilance nécessaires sont conservés lors du quinquennat à venir par les futurs Gouvernements. S'il s'agit d'une composante déterminante, la qualité de l'application des lois ne se résume pas à son taux, mais également à son contenu. Cette appréciation ne relève toutefois pas de la présente synthèse mais des bilans de chaque commission permanente ci-après.

Enfin, les enjeux de la qualité de l'application des lois dépassent de loin les seules questions juridiques qui y sont souvent attachées. Bien qu'administratif, le travail d'application des lois est en réalité empreint d'une profonde portée politique car il porte en son sein la garantie de la crédibilité de nos institutions démocratiques. **La qualité de l'application des lois est, en effet, une réponse définitive aux critiques populistes fréquentes qui remettent en cause l'effectivité des textes que nous votons et, par là même, l'essence du travail parlementaire.** Il n'est plus aujourd'hui possible de reprendre l'idée facile mais fautive selon laquelle les lois ne sont pas appliquées. Car les faits sont là.

\*

\*      \*

Ce bilan présente ainsi :

- les différentes lois jugées les plus significatives du quinquennat par les commissions permanentes ;
- la méthodologie statistique et le taux global d'application de ces textes ;
- le contexte global d'évolution du taux d'application des lois dans lequel s'inscrivent les textes sélectionnés.

---

<sup>1</sup> Cf *supra*. <https://www.senat.fr/rap/r11-323/r11-3233.html>



## I. 47 TEXTES ONT ÉTÉ RETENUS COMME LES PLUS SIGNIFICATIFS DU QUINQUENNAT PAR LES COMMISSIONS PERMANENTES DU SÉNAT

Le choix des commissions permanentes s'est porté, pour majorité, sur des lois d'origine gouvernementale (donc issues de projets de loi). En effet, sur les 47 lois sélectionnées, **seules la loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, dite "loi Eckert", du 13 juin 2014 et la loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales du 30 novembre 2015 sont issues de propositions.**

En rapport avec ses compétences législatives et les circonstances du quinquennat, **chaque commission permanente a sélectionné un nombre de lois également très varié**, allant de 2 textes pour la commission des Affaires étrangères qui n'examine qu'un nombre très limité de lois supposant des mesures d'application puisque sa compétence porte essentiellement sur des lois de ratification d'accords internationaux, à 20 pour la commission des Lois. Les lois jugées significatives ne sont d'ailleurs pas les seuls textes formellement abordés dans ce rapport mais sont ceux au sein desquels sont ancrées les principales dispositions nécessitant l'application analysée. Certaines autres lois, parfois antérieures au quinquennat, ont pu ainsi être ponctuellement commentées lorsque leur contenu avait une influence sur une des lois sélectionnées.

**La taille des lois choisies est également variable.** Certaines lois illustrent bien le phénomène souvent décrit selon lequel les textes législatifs sont de plus en plus volumineux. C'est notamment le cas de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi « El Khomri », ou de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron », qui **nécessitent toutes deux près de 140 mesures réglementaires d'application**. En héritage de la commission spéciale mise en place pour l'examen de ce texte, le suivi de l'application de la loi « Macron » revient à 5 des 7 commissions permanentes<sup>1</sup>. D'autres textes de grande ampleur, tels que des collectifs budgétaires, ont été considérés sur la base de quelques-unes de leurs dispositions, elles-seules ayant été qualifiées de significatives.

---

<sup>1</sup> Voir *Méthode et bilan du contrôle de la loi « Macron », p 415 en annexe au Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2016, n° 650.* <https://www.senat.fr/rap/r15-650/r15-6501.pdf>

**D'autres lois, bien que de taille modeste, revêtent néanmoins une portée politique forte.** C'est notamment le cas de la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, qui bien que ne comportant pas plus d'une vingtaine d'articles, ne pouvait pas ici être ignorée. Comme 6 autres, cette loi est d'application directe. Il peut d'ailleurs être étonnant, de trouver de tels textes dans un rapport portant exclusivement sur l'application des lois. Mais, comme le souligne la présidente de la commission des Finances, Mme Michèle André, lors de sa communication du 25 janvier 2017, **l'analyse de l'application des textes jugés significatifs ne s'est pas bornée à un simple bilan quantitatif mais s'est attaché à suivre la mise en œuvre des dispositifs qu'ils instaurent.** Si elles n'étaient pas exclusivement prévues par les lois visées, des modifications réglementaires ont d'ailleurs pu intervenir dans le fil de ces textes. Les lois d'application directe ont donc toute leur place dans un rapport qui traite de l'application des lois.

**Enfin, la plus ancienne loi retenue a été promulguée à la fin du mois de décembre 2012 alors que les textes les plus récents datent du mois d'août dernier. Le délai de 6 mois que s'est fixé le Gouvernement pour appliquer les lois<sup>1</sup> n'était donc, en ce qui concerne ces derniers textes, pas échu à la date du 31 décembre 2016** - date à laquelle sont arrêtées les statistiques de ce rapport - alors qu'il est largement dépassé pour la grande majorité des textes de la liste. Cette donnée a été prise en compte dans le champ des textes retenus pour l'établissement des statistiques générales d'application.

---

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

*Liste chronologique des 47 lois considérées comme significatives par les commissions permanentes.*

Lois de 2012 à 2014	Numéro	Promulgation	Commission(s)
loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques	2012-1403	17-déc-12	Finances
loi de finance rectificative pour 2012 (article 66 portant sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi)	2012-1510	29-déc-12	Finances
loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017	2012-1558	31-déc-12	Finances
loi relative à la création de la Banque publique d'investissement (BPI)	2012-1559	31-déc-12	Finances
loi organique relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux	2013-402	17-mai-13	Lois
loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral	2013-403	17-mai-13	Lois
loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe	2013-404	17-mai-13	Lois
loi relative à la sécurisation de l'emploi	2013-504	14-juin-13	Aff. Sociales
loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République	2013-595	08-juil-13	Culture
loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche	2013-660	22-juil-13	Culture
loi de séparation et de régulation des activités bancaires	2013-672	26-juil-13	Finances
loi organique relative à la transparence de la vie publique	2013-906	11-oct-13	Lois
loi relative à la transparence de la vie publique	2013-907	11-oct-13	Lois
loi organique relative au procureur de la République financier	2013-1115	06-déc-13	Lois
loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière	2013-1117	06-déc-13	Lois Finances
loi de programmation militaire	2013-1168	18-déc-13	Aff. Étr
loi de finance rectificative pour 2013 (révision des valeurs locatives)	2013-1279	29-déc-13	Finances
loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites	2014-40	20-janv-14	Aff. Sociales
loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	2014-58	27-janv-14	Lois
loi relative à la consommation	2014-344	17-mars-14	Aff. Éco
loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR)	2014-366	24-mars-14	Aff. Éco
loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence (dite "loi Eckert")	2014-617	13-juin-14	Finances
loi relative à l'économie sociale et solidaire	2014-856	31-juil-14	Aff. Éco
loi portant réforme ferroviaire	2014-872	04-août-14	Dev dur

loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes	2014-873	04-août-14	Lois
loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt	2014-1170	13-oct-14	Aff. Éco
loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme	2014-1353	13-nov-14	Lois
loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	2014-1653	29-déc-14	Finances

Lois de 2015 à 2016	Numéro	Promulgation	Commission(s)
loi relative au renseignement	2015-912	24-juil-15	Lois
loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense	2015-917	28 juil-15	Aff. Étr
loi relative à la réforme du droit d'asile	2015-925	29-juil-15	Lois
loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite "loi Macron")	2015-990	06-août-15	Aff. Éco Aff. Sociales Lois Dév dur Finances
loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite "loi NOTRe")	2015-991	17-août-15	Lois
loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte	2015-992	17-août-15	Aff. Éco Dév dur
loi relative au dialogue social et à l'emploi	2015-994	17-août-15	Aff. Sociales
loi 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	2015-1501	20-nov-15	Lois
loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales	2015-1556	30-nov-15	Loi
loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement	2015-1776	28-déc-15	Aff. Sociales
loi de finance rectificative pour 2015 (articles 5 et 14 réformant la contribution au service public de l'électricité et révision des valeurs locatives)	2015-1786	29-déc-15	Finances
loi de modernisation de notre système de santé	2016-41	26-janv-16	Aff. Sociales
loi prorogeant l'application de la loi n° 55 385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence	2016-162	19-févr-16	Lois
loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence	2016-629	20-mai-16	Lois
loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale	2016-731	03-juin-16	Lois
loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	2016-925	07-juil-16	Culture
loi 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	2016-987	11-juil-16	Lois

loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	2016-1087	08-août-16	Dév dur
loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (dite loi" El Khomri")	2016-1088	08-août-16	Aff. Sociales



## II. 86% DES MESURES D'APPLICATION DES LOIS SIGNIFICATIVES ONT ÉTÉ PRISES AU 31 DÉCEMBRE 2016

Le champ statistique servant de base au calcul du taux d'application des lois jugées les plus significatives du quinquennat comprend les 47 lois retenues, desquelles ont été exclues 3 catégories de textes. La première catégorie comprend les 7 lois d'application directe qui ne nécessitaient pas de mesures réglementaires d'application et qui ne pouvaient donc entrer en ligne de compte dans le calcul. La deuxième catégorie comprend les collectifs budgétaires pour les années 2012, 2013 et 2015. Ces textes ont, en effet, été sélectionnés par la commission des Finances pour analyser l'application d'un très faible volume de dispositions correspondant au Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ainsi qu'à la révision de certaines valeurs locatives. D'un point de vue méthodologique, il n'aurait donc pas été cohérent de comptabiliser le niveau d'application des autres dispositions qui représentent la majeure partie de ces textes. Enfin, les 4 lois promulguées depuis moins de 6 mois à la date d'établissement des statistiques ont été exclues puisque le délai laissé au Gouvernement pour leur application n'était pas atteint (*cf supra*).

Les données nécessaires à l'élaboration du taux d'application calculé à partir de la base APLEG ont, comme il est maintenant d'habitude pour les rapports annuels, été comparées à celles issues des statistiques d'application du secrétariat général du Gouvernement. Le calcul des taux d'application selon le secrétariat général du gouvernement et selon la base APLEG présentent certaines différences. La première d'entre-elles est que les statistiques du Gouvernement ne tiennent compte que des dispositions appelant une mesure d'application prise par décret alors qu'APLEG comptabilise également les mesures d'application de nature infra-décrétale qui sont le plus souvent des arrêtés ministériels. La seconde différence est que les statistiques de la base APLEG ne comptabilisent dans le taux d'application que les mesures d'application considérées comme attendues par les commissions permanentes à l'issue de la promulgation de chaque loi, c'est-à-dire les mesures explicitement demandées par le législateur. Les décrets et arrêtés jugés « spontanés » de la part du Gouvernement n'entrent donc pas dans le champ de calcul. La notion de décret spontané est différente du point de vue du secrétariat général du Gouvernement puisqu'ils sont prévus dès la promulgation de la loi par le ou les ministères chargés de son application et entrent au dénominateur du taux d'application.

Ces différences de méthodologie peuvent expliquer des écarts parfois sensibles de taux d'application d'une même loi selon qu'il est exprimé avec

la méthode du secrétariat général du Gouvernement ou issu de la base APLEG. **Néanmoins, le retraitement des données issues de la base APLEG pour les 33 textes demeurant dans le champ statistique du présent rapport aboutit à un taux d'application des mesures nécessitant application par voie décrétole légèrement supérieur à 90% au 31 décembre 2016. Il apparaît que ce chiffre correspond au taux calculé sur la base des chiffres transmis par le secrétariat général du Gouvernement.** Dans le même ordre d'idée les données APLEG retraitées et les chiffres du secrétariat général du Gouvernement concluent à ce que les 33 lois visées nécessitaient, à cette date-là, encore 135 mesures d'application de nature décrétole. **Cette concordance montre bien que si les deux méthodes de calcul des taux d'application, et par conséquent leurs résultats chiffrés, peuvent parfois différer, il n'existe en revanche pas de différence significative dans l'appréciation globale des mesures d'application qui font l'objet de ces calculs.**

**Ainsi, comme indiqué en avant-propos, la moyenne des taux d'application des 33 lois retenues est, selon les données issues de la base APLEG, de 91%. Le taux d'application de l'ensemble des mesures nécessitant application de ces 33 lois est, lui, de 86%.**

**Ce taux d'application demeure élevé. Les développements des bilans des commissions permanentes ne manquent d'ailleurs pas de le souligner pour les lois qui les concernent, même si les réserves habituelles sur la portée relative des taux d'application sont une nouvelle fois souvent rappelées.**

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

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

*Répartition des lois prises en compte en fonction de leur degré d'application<sup>1</sup>.*

- Lois non mises en application (0) :

Lois	Numéro	Promulgation
Néant		

- Lois d'application directe (7) :

Lois	Numéro	Promulgation
loi organique relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux	2013-402	17-mai-13
loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe	2013-404	17-mai-13
loi organique relative au procureur de la République financier	2013-1115	06-déc-13
loi 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	2015-1501	20-nov-15
loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales	2015-1556	30-nov-15
loi prorogeant l'application de la loi n° 55 385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence	2016-162	19-févr-16
loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence	2016-629	20-mai-16

- Lois mises en application (12) :

Lois	Numéro	Promulgation
loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques	2012-1403	17-déc-12
loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017	2012-1558	31-déc-12
loi relative à la création de la Banque publique d'investissement (BPI)	2012-1559	31-déc-12
loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral	2013-403	17-mai-13
loi relative à la sécurisation de l'emploi	2013-504	14-juin-13
loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République	2013-595	08-juil-13
loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche	2013-660	22-juil-13
loi organique relative à la transparence de la vie publique	2013-906	11-oct-13
loi relative à la transparence de la vie publique	2013-907	11-oct-13

<sup>1</sup> Ainsi qu'il a été expliqué supra, la liste des 40 lois prises en compte correspond aux lois retenues par les commissions permanentes, dont ont été écartées, pour des raisons méthodologiques, 3 collectifs budgétaires et 4 lois promulguées après le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Les 7 lois d'application directe écartées du champ statistique sont cependant ici identifiées.

loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes	2014-873	04-août-14
loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme	2014-1353	13-nov-14
loi relative au renseignement	2015-912	24-juil-15

- Lois partiellement appliquées (21) :

Lois	Numéro	Promulgation
loi de séparation et de régulation des activités bancaires	2013-672	26-juil-13
loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière	2013-1117	06-déc-13
loi de programmation militaire	2013-1168	18-déc-13
loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites	2014-40	20-janv-14
loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	2014-58	27-janv-14
loi relative à la consommation	2014-344	17-mars-14
loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR)	2014-366	24-mars-14
loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence (dite "loi Eckert")	2014-617	13-juin-14
loi relative à l'économie sociale et solidaire	2014-856	31-juil-14
loi portant réforme ferroviaire	2014-872	04-août-14
loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt	2014-1170	13-oct-14
loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	2014-1653	29-déc-14
loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019	2015-917	28-juil-15
loi relative à la réforme du droit d'asile	2015-925	29-juil-15
loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite "loi Macron")	2015-990	06-août-15
loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite "loi NOTRe")	2015-991	07-août-15
loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte	2015-992	17-août-15
loi relative au dialogue social et à l'emploi	2015-994	17-août-15
loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement	2015-1776	28-déc-15
loi de modernisation de notre système de santé	2016-41	26-janv-16
loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale	2016-731	03-juin-16

**Si les taux d'application sont bons, il n'en va, en revanche, pas de même pour le taux de dépôt des rapports que le Gouvernement doit, le cas échéant, remettre au Parlement, qu'il s'agisse du rapport de « droit commun » prévu par l'article 67 de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004, ou des éventuels rapports *ad hoc* éventuellement prévus par certains textes. Décrit comme problématique dans nos rapports précédents, cet aspect n'épargne pas les lois jugées significatives qui ne sont pas**

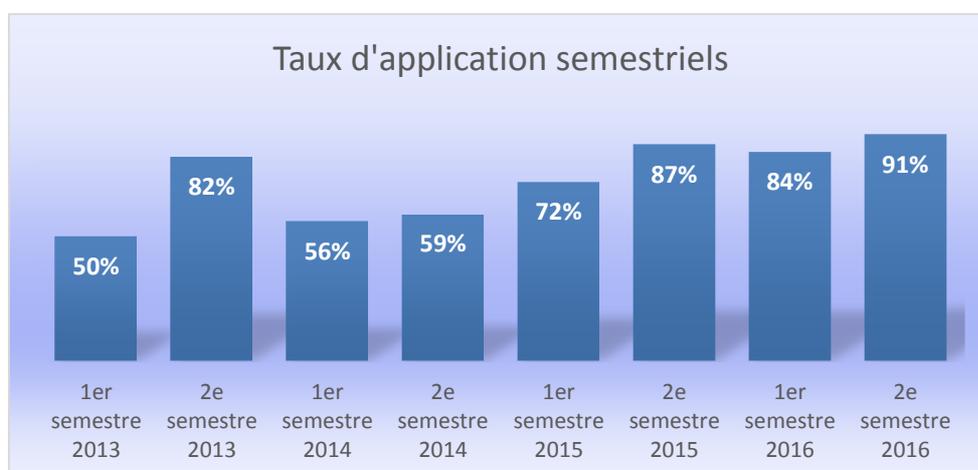
d'application directe puisque le taux de retour des seuls « rapports de l'article 67 » est de 61% pour les 33 lois considérées.

### III. LE TAUX D'APPLICATION DES LOIS SIGNIFICATIVES SUIT LA TENDANCE À LA HAUSSE QUE CONNAIT LE TAUX D'APPLICATION DES LOIS DEPUIS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT.

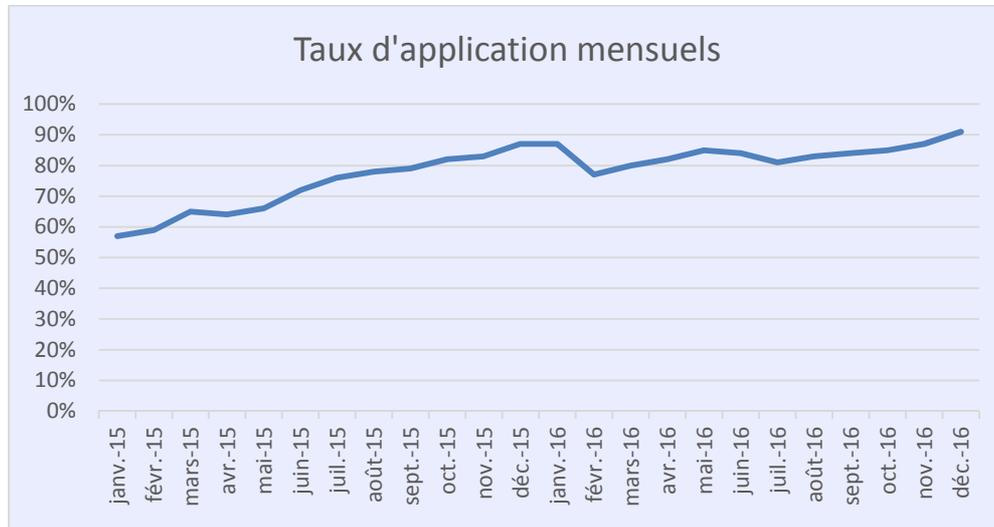
Le taux d'application atteint par les lois significatives est cohérent avec la tendance à la hausse que connaît le taux d'application des lois depuis le début du quinquennat. Cette tendance est illustrée par l'évolution des taux d'application session par session présentés par les rapports d'information du Sénat successifs sur le sujet. Le dernier bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2016 faisait ainsi état d'un taux d'application des mesures prévues par les lois votées lors de la XIV<sup>ème</sup> législature de 65% pour la session 2013-2014. Ce taux était de 78% pour la session 2014-2015.

Bien que répondant à une méthode de calcul différente, les taux semestriels puis mensuels, communiqués par le Gouvernement retracent de manière similaire l'amélioration du taux d'application des lois promulguées lors de la XIV<sup>ème</sup> législature et dont les dates de promulgation sont antérieures de plus de 6 mois à la date d'établissement du taux.

- **Évolution semestrielle du taux d'application des lois** (source : Secrétariat général du Gouvernement) :



- Évolution mensuelle du taux d'application des lois depuis le mois de janvier 2015 (source : Secrétariat du Gouvernement) :



## IV. APPLICATION DES LOIS SIGNIFICATIVES DU QUINQUENNAT : LES POINTS MARQUANTS

Les bilans détaillés présentés par les sept commissions permanentes du Sénat sur la mise en application des lois significatives du quinquennat qui sont 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 **quatre points marquants** :

① **47 lois ont été considérées par les commissions permanentes comme les plus significatives du quinquennat qui touche à sa fin.** Ces textes ont été promulgués entre le mois de décembre 2012 et le mois d'août 2016 et présentent des caractéristiques de contenu et de volume hétérogènes.

② Pour des raisons méthodologiques, **le champ statistique de ces textes est réduit à 33 lois. La moyenne arithmétique de leurs taux d'application est, selon les données issues de la base APLEG, de 91%. Le taux d'application de l'ensemble des mesures nécessitant application de ces 33 lois est, lui, de 86%.**

③ On constate en revanche que **le taux de présentation des rapports demandés par le Parlement pour ces textes reste globalement faible.**

④ **Le taux d'application élevé constaté pour les lois jugées significatives reflète de manière cohérente la hausse du taux global d'application des lois connue depuis le début du quinquennat.**



---

## LES BILANS DES COMMISSIONS PERMANENTES

	<u>Pages</u>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	25
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....	27
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES .....	93
COMMISSION DE LA CULTURE .....	155
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	165
COMMISSION DES FINANCES .....	209
COMMISSION DES LOIS .....	275



---

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	29
LOI N° 2014-344 DU 17 MARS 2014 RELATIVE À LA CONSOMMATION .....	31
LOI N° 2014-366 DU 24 MARS 2014 POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UN URBANISME RÉNOVÉ.....	41
1. Une loi modifiée à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur .....	41
2. Les mesures d'application prises.....	45
a) S'agissant des titres I à III relatifs au logement .....	45
b) S'agissant du titre IV relatif à l'urbanisme.....	48
3. 32 mesures d'application restent à prendre.....	49
4. Peu de rapports effectivement remis.....	52
LOI N° 2014-856 DU 31 JUILLET 2014 RELATIVE À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE .....	55
LOI N° 2014-1170 DU 13 OCTOBRE 2014 D'AVENIR POUR L'AGRICULTURE, L'ALIMENTATION ET LA FORÊT.....	61
LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES .....	69
LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.....	79



---

## INTRODUCTION

Le rapport établi en ce début d'année dresse le bilan d'application des **lois significatives du quinquennat**.

La commission des affaires économiques a choisi d'étudier l'application de **six lois**, promulguées depuis 2012, relevant de son champ de compétences : la loi du 17 mars 2014 **relative à la consommation**, la loi du 24 mars 2014 **pour l'accès au logement et un urbanisme rénové** (dite loi « ALUR »), la loi du 31 juillet 2014 **relative à l'économie sociale et solidaire**, la loi du 13 octobre 2014 **d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt**, pour partie la loi du 6 août 2015 **relative à la croissance, à l'activité et à l'égalité des chances économiques** (dite loi « Macron »)<sup>1</sup> et enfin la loi du 17 août 2015 **relative à la transition énergétique pour la croissance verte**<sup>2</sup>.

Ces six lois sont toutes **d'origine gouvernementale**. Deux d'entre elles, la loi « Macron » et la loi « Transition énergétique », avaient fait l'objet de **l'engagement de la procédure accélérée** par le Gouvernement.

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. L'exercice présenté ici, aussi primordial que délicat, consiste à **analyser de la manière la plus qualitative possible les mesures réglementaires** prises au cours des cinq dernières années - publiées au plus tard le 31 décembre 2016 - au regard des attentes que nous avons formulées dans ces textes emblématiques.

---

<sup>1</sup> Le suivi de l'application de 80 de ses 308 articles ayant été confié à la commission.

<sup>2</sup> À l'exception des dispositions dont l'examen avait été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.



## 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 ; sur ce total, 73 ont été prises, ce qui conduit à un **taux d'application de 95 %**. À ce jour, **seuls 2 articles de la loi restent totalement ou partiellement inapplicables**.

### Analyse qualitative

#### - Mécanisme d'action de groupe

Les dispositions de la loi relatives à **l'action de groupe** (chapitre I<sup>er</sup> de la loi, composé de deux articles) sont entrées en vigueur rapidement, avec la publication du décret en Conseil d'État n° 2014-1081 du 24 septembre 2014 relatif à l'action de groupe en matière de consommation. Elles sont aujourd'hui pleinement applicables.

À ce jour, **seules 9 actions de groupe ont été lancées**, relatives à cinq domaines différents :

- trois concernent **l'immobilier locatif** (association UFC-Que Choisir contre Foncia ; Syndicat du logement et de la consommation-SLC et Confédération syndicale des familles-CSF contre Paris Habitat-OPH ; Confédération nationale du logement-CNL contre Immobilière 3F) ;

- trois intéressent **les placements financiers** (association Consommation logement cadre de vie-CLCV contre Axa-Agipi ; UFC-Que Choisir contre BNP Paribas ; CLCV contre BNP Paribas Personal Finance (BNP PPF)) ;

- une concerne le domaine des **communications électroniques** (Familles Rurales contre SFR) ;

- une intéresse le domaine du **tourisme**, avec l'exploitation de camping (Familles Rurales contre Manoir de Ker an Poul) ;

- une est relative au **domaine économique** (CLCV contre BMW Motorrad France).

**Seule une action de groupe a été menée à son terme** : l'action introduite par SLC-CSF/ Paris Habitat-OPH, relative à la facturation dans les charges locatives des frais liés au dispositif de télésurveillance des ascenseurs pour les exercices 2011 à 2013, pour un préjudice individuel moyen de 10 € par an. Elle a abouti à la conclusion, en mai 2015, d'un accord transactionnel entre les parties concernées qui a conduit Paris-Habitat à rembourser partiellement les charges antérieures et à ne pas exiger ces charges à l'avenir pour l'ensemble de son parc locatif.

**Les huit autres actions** restent encore au stade de la **recevabilité de l'action ou du jugement sur la responsabilité du professionnel**. Une seule

**de ces actions a, à ce jour, donné lieu à un jugement** : l'action introduite par CNL contre Immobilière 3F, relative à la facturation de pénalités de 2 % pour retard de loyer. CNL a été déboutée de son action par un jugement du tribunal de grande instance de Paris du 27 janvier 2016, décision qui a débouté l'association de sa demande (un appel est en cours).

Au regard de ces éléments, le résultat concret de cette innovation peut sembler timide. Néanmoins :

- d'une part, le mécanisme d'action de groupe a d'abord été conçu comme un **dispositif dissuasif**, en facilitant l'action collective des consommateurs pour des préjudices financièrement très limités. Sa seule présence, la publicité qui peut être faite de la reconnaissance de responsabilité et les sommes qui peuvent être relativement importantes à verser aux demandeurs peuvent contribuer efficacement à limiter les violations du droit de la consommation ou du droit de la concurrence ;

- d'autre part, compte tenu du fonctionnement des juridictions judiciaires et des délais de jugement, **le temps écoulé depuis l'entrée en application de ce droit reste limité** et ne permet donc pas de disposer à ce jour d'un recul suffisant permettant une évaluation complète en la matière.

Certains acteurs, notamment les représentants des avocats, ont déjà émis des réserves sur la procédure d'action de groupe et sur la médiation, souhaitant notamment pouvoir disposer d'un droit d'action subsidiaire à celui reconnu aux associations de consommateurs agréées. Pour autant, il semble nécessaire de se donner davantage de temps pour décider si des modifications de procédure doivent d'ores et déjà être apportées à ce dispositif. Sur ce point, un rapport au Parlement est néanmoins attendu du Gouvernement au plus tard le 15 mars 2017...

**- Protection du consommateur contre le recours abusif aux numéros de téléphone « 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 », aussi appelés « numéros spéciaux », par lesquels sont commercialisés des « services à valeur ajoutée » - tels que des renseignements, l'assistance client ou la vente à distance. Ces numéros sont constitués de numéros à dix chiffres commençant par 08 et de numéros courts à quatre chiffres commençant par 1 ou 3.

L'article 145 a d'abord prévu 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. 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 ajoutée. 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)).

Corrélativement, l'article 145 prévoit la création d'un **mécanisme de signalement imposant aux opérateurs de vérifier les renseignements présents dans l'annuaire inversé** afin de procéder, 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. 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, les motifs des signalements pouvant être effectués par les consommateurs. 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.

Il prévoit, ensuite, que les opérateurs de communications électroniques exploitant un ou plusieurs numéros à valeur ajoutée sont informés quotidiennement de ces signalements.

---

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* ». 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.

Ce même décret précise, par ailleurs, les modalités de mise en œuvre d'autres dispositions de l'article 145, aujourd'hui codifiées aux articles L. 224-51 et L. 224-52 du code de la consommation. Elles **imposent 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 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** précise que les opérateurs sont informés quotidiennement par les fournisseurs d'un service téléphonique au public des signalements adressés au 33700.

**Ce décret du 20 septembre 2016 doit encore être complété par deux arrêtés pris par le ministre chargé de la consommation**. Le premier concerne les modalités selon lesquelles les signalements – ceux au titre de l'annuaire inversé comme ceux au titre du dispositif 33700 – peuvent être volontairement mis à disposition de la DGCCRF, de l'ARCEP, du service national de police judiciaire chargé de la lutte contre la cybercriminalité, et des opérateurs de communications électroniques. Selon le Gouvernement, l'AFMM a néanmoins 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* ».

Le second, qui détermine directement l'application du mécanisme de signalement dans le cadre de l'annuaire inversé, concerne la fixation des seuils de signalement déclenchant l'obligation de vérification des informations figurant dans cet annuaire. **Selon le Gouvernement, la définition de tels seuils nécessite de disposer d'un historique suffisant des divers signalements**. Actuellement, l'adoption de cet arrêté n'apparaît pas nécessaire, dans la mesure où les signalements sur l'annuaire sont très peu

---

nombreux : les opérateurs vérifient systématiquement les informations. La DGCCRF envisage 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.

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**. Ce dispositif repose sur la publication d'un arrêté définissant ces tranches qui n'a, pour l'heure, pas été effectuée, alors que les dispositions concernant ce service sont entrées en vigueur le 17 mars 2016. Toutefois, **la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique prévoit, à son article 88, de reporter l'entrée en vigueur de l'article L. 224-54 du code de la consommation** – qui reprend les dispositions de l'article 145 de la loi relative à la consommation de 2014 – à six mois après la promulgation de ladite loi, afin que les opérateurs disposent d'un délai suffisant, une fois que l'arrêté aura été publié, pour prendre les mesures techniques nécessaires. 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* ».

Le Gouvernement explique ces délais par la résolution d'une difficulté technique identifiée ultérieurement à l'adoption de l'article 145 de la loi de 2014, au cours des consultations menées sur la première version de l'arrêté. La rédaction alors adoptée ne distinguait pas entre numéros surtaxés et numéros banalisés – auxquels sont attachés des services rendus à titre gratuit, seul le coût habituel de communication étant facturé par l'opérateur de communications électroniques –, en raison du fait qu'un même numéro peut être surtaxé un mois et banalisé le mois suivant, selon la décision de l'attributaire du numéro, et qu'une telle distinction était, à l'époque de la loi, impossible en pratique. La mise en place, en 2015, d'une base de données en temps réel des tarifs des numéros surtaxés a néanmoins permis d'effectuer cette distinction. Il convenait donc de revoir le dispositif pour mieux le cibler en excluant de son champ d'application les numéros banalisés. L'article 88 de la loi pour une République numérique fait donc explicitement référence aux numéros surtaxés. L'entrée en vigueur de l'article est prévue le 7 avril 2017. Le Gouvernement indiquait, début janvier, que le projet d'arrêté a été soumis à l'ARCEP et au Conseil national de la consommation, qui devraient rendre leurs avis fin janvier. L'arrêté pourrait donc *a priori* être publié fin février.

### **- Sites comparateurs en ligne**

En application de l'article 147, a été publié 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 conditions d'application de l'article L. 111-6 du code de la consommation, 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 comparateurs en ligne. Il précise ainsi le type d'activité de comparaison soumis aux obligations d'information, détaille le contenu de ces obligations et, en application de l'article 20 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, oblige le responsable du site à afficher le caractère publicitaire 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. La commission mixte paritaire examinant le texte avait en effet 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 de prix.

Les mesures réglementaires d'application de l'article 49 II de la loi pour une République numérique doivent, pour être adoptées, recueillir l'avis obligatoire du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière. Le projet de ces mesures devra également être 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. Cette notification aura 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.

S'agissant des obligations d'information sur les sites comparateurs en ligne, le Gouvernement entend reprendre *in extenso* les dispositions actuellement en vigueur.

### **- Sanctions administratives relatives aux délais de paiement et aux mesures**

La loi du 17 mars 2014 a fortement renforcé l'effectivité du régime de sanction applicable en cas de méconnaissance des règles relatives aux délais de paiement ou de pratiques commerciales abusives en créant notamment des **sanctions administratives** susceptibles d'être prononcées par les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, sous réserve de contestation devant le juge administratif, soit au titre des dispositions du code de commerce, soit au titre des dispositions du code de la consommation.

En outre, l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation, prise en application de l'article 161 de la loi, a **mis fin, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016, à la dichotomie des régimes de contrôle** entre le code de la consommation et le code de commerce, **ce qui permet d'avoir désormais en la matière un corpus de règles unifié et cohérent.**

**En outre, afin de faire respecter au mieux les règles applicables en matière de délais de paiement, le Gouvernement s'est donné pour objectif en 2016 de procéder à 2 500 contrôles**, objectif reconduit pour 2017. En effet, il est estimé qu'un tiers des entreprises est concerné par un retard de paiement, plus d'une grande entreprise sur deux réglant ses fournisseurs avec retard, contre une PME sur trois. Les retards de paiement seraient en moyenne au deuxième trimestre 2016, toutes catégories confondues (acheteurs publics et privés), de 12,2 jours en France, soit une moyenne inférieure à la moyenne européenne, qui s'établit à 13,5 jours. Selon les estimations, près de 12 milliards d'euros de crédit interentreprises pourraient être libérés dans l'hypothèse d'un strict respect de la loi.

Selon les éléments communiqués par le Gouvernement, depuis l'entrée en vigueur de la loi, **359 amendes administratives, en application du code de commerce, ont été notifiées** aux personnes mises en cause, dont :

- 350 décisions en matière de délais de paiement (articles L. 441-6 et L. 443-1 du code de commerce), représentant un montant de 11 014 560 euros, dont 32 ont fait l'objet d'une publication ;

- 7 amendes pour absence de signature de la convention écrite unique entre fournisseur et distributeur dans les délais requis (article L. 441-7 du code de commerce), pour un montant de 232 000 euros ;

- 2 amendes pour absence de clause de renégociation (article L. 441-8 du code de commerce), d'un montant de 16 000 euros.

Seuls 41 recours (10 recours gracieux ; 12 recours hiérarchiques ; 19 recours de plein contentieux devant les tribunaux administratifs) ont été intentés contre ces décisions.

### Dispositions ayant fait l'objet d'une mise en application récente

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<sup>er</sup> janvier 2017 et jusqu'au 31 décembre 2018. À l'issue de cette période, un rapport d'évaluation sera 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 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.

### Dispositions restant inapplicables

L'article 112 **reste encore inapplicable**, faute de publication du décret devant déterminer les principaux bassins de production pour la cotation des animaux vivants et des viandes.

Par ailleurs, n'ont **toujours pas été remis au Parlement, malgré l'expiration des délais prescrits** :

---

- les rapports, prévus à l'article 8, relatifs, d'une part, 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, d'autre part, à **l'obsolescence programmée**, sa définition juridique et ses enjeux économiques, et enfin, à la situation et aux enjeux en matière de protection des consommateurs (ce dernier rapport devant être remis sur une base annuelle). S'agissant du rapport sur l'obsolescence programmée, le Gouvernement, par une réponse à une question écrite n° 18275 de M. Jean-Jacques Lasserre, a indiqué, le 22 septembre 2016, que ce rapport avait fait l'objet d'un important travail associant les parties prenantes et les pouvoirs publics, et était seulement en cours de finalisation, afin de prendre en compte les avancées de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

- le rapport, prévu à l'article 16, sur l'état des lieux et les perspectives de l'économie circulaire en France ;

- 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.



## 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 84 %** au 31 décembre 2016. 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 92 %. Plus de deux ans après son adoption, la loi Alur **n'est donc toujours pas entièrement applicable**.

Il convient de noter que plusieurs lois sont venues modifier des dispositions de la loi Alur.

### *1. UNE LOI MODIFIÉE À PLUSIEURS REPRISES DEPUIS SON ENTRÉE EN VIGUEUR*

La loi Alur a été modifiée à plusieurs reprises. Ces modifications ont pu dans certains cas soit rendre obsolètes les mesures règlementaires attendues soit au contraire permettre leur adoption.

• **La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives** a notamment :

- supprimé la mention de la surface habitable dans les promesses ou les actes de vente d'un lot de copropriété indiquée à l'article 54 de la loi Alur, rendant ainsi obsolète le décret attendu ;

- habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances afin de prendre des mesures tendant à faciliter les modalités d'information des acquéreurs d'un lot de copropriété et à définir les modalités d'entrée en vigueur de l'obligation d'annexer à l'acte de vente certains documents. L'article 117 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (PLEC) a ratifié l'ordonnance n° 2015-1075 du 27 août 2015 relative à la simplification des modalités d'information des acquéreurs prévues aux articles L. 721-2 et L. 721-3 du code de la construction et de l'habitation ;

- abrogé les dispositions de l'article L. 551-1 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit l'obligation pour le notaire de vérifier que l'acquéreur d'un bien n'a pas été condamné à une peine d'interdiction d'acheter un bien immobilier à usage d'habitation ou un fonds de commerce d'un établissement recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement (article 77 de la loi Alur) avant de les rétablir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il s'agit ainsi d'apporter des précisions rédactionnelles et de suspendre l'application du dispositif pour une année « *pour permettre la mise en place d'une interface automatisée entre la plate-forme informatique des notaires, d'une part, et les services du casier judiciaire, d'autre part, afin de fluidifier les échanges et d'améliorer les délais des transactions immobilières* ».

• La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite **loi Macron**, a également **modifié plusieurs dispositions de la loi Alur**. À titre d'exemple :

- à l'article 71, elle a sécurisé la situation juridique des propriétaires dans l'incapacité de procéder à l'installation d'un détecteur de fumée dans les délais requis, tirant ainsi les conséquences de l'article 3 de la loi Alur qui avait transféré cette obligation aux seuls propriétaires ;

- à l'article 82, elle a clarifié et précisé plusieurs dispositions relatives aux relations entre les bailleurs et les locataires introduites par la loi Alur (ex. : précision selon laquelle le complément d'état des lieux ne vaut que pour l'état des lieux d'entrée, précision du champ de la colocation, application de certaines mentions obligatoires essentielles pour l'information des locataires et pour la mise en œuvre de l'encadrement des loyers aux contrats de locations meublées, précisions quant aux dispositions relatives aux congés applicables aux logements meublés, précision relative à l'encadrement des loyers dans les locations meublées, extension de cet encadrement aux logements situés dans une résidence avec services, précisions relatives aux modalités d'application des nouvelles dispositions de la loi du 6 juillet 1989 aux baux en cours) ;

- à l'article 84, elle a comblé un vide juridique résultant de la réforme de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction engagée par l'article 123 de la loi Alur en précisant le cas des fonds collectés par les organismes collecteurs non associés d'Action Logement ;

- à l'article 85, elle a allongé d'un an le délai de mise en œuvre du regroupement comptable prévu par l'article 123 de la loi Alur afin d'améliorer le pilotage de la participation des employeurs à l'effort de construction ;

- à l'article 86, elle a de nouveau aligné le délai de présentation des candidats par les réservataires sur la durée de préavis du locataire dans les zones tendues ; la loi Alur avait en effet réduit le délai de préavis à un mois et maintenu le délai de présentation à deux mois ;

---

- à l'article 88, elle a assoupli les règles relatives à la mise en concurrence obligatoire des syndicats introduites à l'article 55 de la loi Alur ;

- à l'article 89, elle a corrigé une erreur de la loi Alur qui a étendu certaines protections de la loi du 6 juillet 1989 aux locations meublées en omettant cependant d'exclure celles des organismes Hlm ;

- à l'article 91, elle a harmonisé les règles de remboursement de parts sociales d'une société coopérative d'habitants, remédiant ainsi à une incohérence de la loi Alur ;

- à l'article 93, elle a supprimé la condition d'assermentation des agents établissant le constat de logement indigne prévue par la loi Alur ;

- à l'article 96, elle a exclu du champ du droit de préemption des biens acquis par le preneur d'un bail emphytéotique ou d'un bail à construction conclu lors d'une opération d'accession, tirant ainsi les conséquences de la loi Alur qui ne permet plus la purge du droit de préemption lors de la conclusion des baux précités ;

- à l'article 98, elle a procédé à une extension du mécanisme de la VEFA inversée créé par la loi Alur ;

- à l'article 99, elle a complété et apporté certaines précisions aux dispositions relatives aux sociétés d'habitat participatif ;

- à l'article 100, elle a décidé de ne plus réserver l'agrément aux seules sociétés d'économie mixte locale de construction et de gestion de logements sociaux mais de l'étendre aux SEM de construction et de gestion de logements sociaux non locales, clarifiant ainsi la loi ALUR ;

- à l'article 102, elle a corrigé certaines dispositions relatives aux professionnels de l'immobilier adoptées par la loi Alur ;

- à l'article 109, elle a précisé le champ de l'habilitation à légiférer prévue par la loi Alur afin de réécrire à droit constant une partie du code de l'urbanisme.

• La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à **l'égalité et à la citoyenneté** (PLEC) a également corrigé certaines dispositions de la loi Alur :

- à l'article 75, elle prolonge l'expérimentation de la dématérialisation de la commission d'attribution de logements sociaux ;

- aux articles 104, 105 et 106, elle corrige des malversations de la loi Alur en matière de transfert des pouvoirs de police de lutte contre l'habitat indigne et propose dans la continuité de la loi Alur de permettre au préfet de déléguer ses attributions en matière de danger sanitaire ponctuel urgent et de lutte contre le saturnisme ;

- à l'article 121, elle précise dans la loi les caractéristiques de la décence d'un logement en colocation plutôt que de renvoyer à un décret. Cette disposition a cependant été déclarée contraire à la Constitution<sup>1</sup> ;

- à l'article 122, elle procède à des corrections de la loi Alur relatives aux procédures de mandat *ad hoc* et de l'administration provisoire applicables aux copropriétés en difficulté. Elle précise également que les honoraires du syndic pour la réalisation de certaines prestations relatives aux frais de recouvrement des charges de copropriété ne peuvent excéder des montants fixés par décret. Cette seconde disposition a cependant été déclarée contraire à la Constitution ;

- à l'article 123, elle comble un oubli de la loi Alur qui a permis aux organismes HLM de gérer des résidences universitaires en omettant cependant de leur donner la possibilité de construire ces résidences à titre subsidiaire ;

- à l'article 124, elle modifie les dispositions relatives aux modalités de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières afin de permettre l'application effective des dispositions introduites à l'article 24 de la loi Alur ;

- à l'article 125, elle fixe à 30 % du chiffre d'affaires global de l'activité de syndic la part de l'activité de syndic d'un organisme HLM de gestion des copropriétés issues du parc privé plutôt que de renvoyer la détermination de ce taux à un décret ;

- aux articles 129 et 133 relatifs au registre des syndicats de copropriétaires créé par la loi Alur, elle rend publiques certaines informations contenues dans ce registre et précise les conditions d'entrée en vigueur de l'immatriculation au registre des syndicats de copropriétaires ;

- à l'article 137, elle vise à rétablir la possibilité supprimée par la loi Alur de rattacher un office public de l'habitat à un syndicat mixte ;

- à l'article 146, elle exclut les logements sociaux des sociétés d'économie mixte du champ d'application des dispositions de la loi régissant les relations entre les locataires et les bailleurs relatives aux locations de logements meublés. Cette disposition complète une omission de la loi Macron qui elle-même visait à compléter une omission de la loi Alur.

Ainsi, deux dispositions de la loi n° 2017-86 précitée rendent obsolètes quatre mesures d'application de la loi Alur encore attendues (*Cf. infra*).

---

<sup>1</sup> Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

## 2. Les mesures d'application prises

Sur les 199 mesures d'application attendues (hors rapport), 167 ont été prises au 31 décembre 2016.

### 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<sup>er</sup>** :

- 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<sup>er</sup> 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, à l'exception de celle concernant la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières.

- 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, la dernière étant 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.

• 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 des lois :

- n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> 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 ;

- 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 ;

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

- 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 ;

- n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> 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 décembre 2016, 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<sup>er</sup> 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.

### **3. 32 mesures d'application restent à prendre**

Le 17 janvier 2017, Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable, s'est félicitée du taux d'application de l'ensemble des lois en matière de logement adoptées sous la mandature, et notamment de la loi Alur, indiquant qu'il ne restait que cinq décrets à prendre ! **Or, votre commission constate qu'il reste 32 mesures d'application à prendre.** Cette différence de chiffres s'explique, d'une part, par des modalités de décompte des mesures différentes, la ministre ne tenant pas compte des arrêtés, et, d'autre part, par le fait que la ministre exclut des mesures encore attendues les mesures relatives à la garantie universelle des loyers et les mesures qui deviendraient obsolètes avec la promulgation de la loi PLEC.

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<sup>er</sup>).

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 nombre d'entre eux dans un contexte de crise.

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<sup>er</sup>. Lors de l'examen de la loi PLEC, le Gouvernement a indiqué qu'il existait « *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 PLEC précise les caractéristiques de la décence d'un logement en colocation, ce qui **devait rendre obsolète le décret attendu**. Cependant, cet article a été déclaré contraire à la Constitution ;

- des trois décrets relatifs aux **modalités de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières**. L'étude d'impact de la loi PLEC précise que « *les travaux préparatoires à la rédaction du décret portant création de cette commission ont soulevé de réelles difficultés dans l'organisation et le fonctionnement de cette commission* ». L'article 124 de la loi PLEC a cependant substantiellement revu le dispositif, **rendant obsolètes les trois mesures d'application non encore prises de l'article 24 de la loi Alur** ;

- 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. Cette étude devrait être rendue pour la mi-janvier ;

- 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. Premièrement, 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. La ministre du logement et de l'habitat durable a 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. Le rapport est attendu dans les semaines qui viennent. D'autre part, 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 vise en réalité le plafonnement des honoraires pour la réalisation de ces prestations. L'article 122 de la loi PLEC, qui modifiait en conséquence ces dispositions, a cependant été déclaré contraire à la Constitution ;

- du décret fixant les **modalités selon lesquelles les OPH peuvent également être syndic de copropriété privée**, en application de l'article 103. Lors de l'examen de la loi PLEC, le Gouvernement a précisé que « *les conditions dans lesquelles les organismes d'HLM peuvent exercer cette activité doivent être fixées dans la loi et ne peuvent être renvoyées à décret comme le prévoyaient les dispositions issues de la loi ALUR* ». En conséquence, l'article 125 de cette loi fixe à 30 % du chiffre d'affaires global de l'activité de syndic la part de l'activité de syndic d'un organisme HLM de gestion des copropriétés issues du parc privé. Cette disposition rendrait obsolète le décret attendu sur ce sujet.

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 en 2017, 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<sup>er</sup> janvier 2016.

#### 4. 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.** Il s'agit :

- du rapport portant sur les modalités de calcul du montant des aides personnelles au logement prenant en compte la moyenne des ressources perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande, qui a été transmis au Parlement le 1<sup>er</sup> mai 2015 en application de l'article 29 de la loi ;

- du rapport évaluant le dispositif de défiscalisation prévu à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts, dit dispositif Censi-Bouvard, qui a été transmis le 16 novembre 2015 en application de l'article 22 de la loi.

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 rapport d'évaluation de la garantie universelle des loyers (article 23 de la loi). Toutefois, la parution de ce rapport est liée 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 a été remis à la ministre chargée 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 PLEC a modifié les modalités de mise 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 ;

- le **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). 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 de ce rapport**.



---

## 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, **56 ont été prises**. Le taux d'application de la loi est donc désormais de 93 %.

### Analyse quantitative

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 duquel 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 la possibilité 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.**

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 de dépôt fixée au 1<sup>er</sup> septembre 2015) ;
- en application de l'article 52, un rapport sur les droits et la formation des administrateurs de mutuelles ;
- en application de l'article 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 ;
- 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.

### **Analyse qualitative**

Plus de deux ans et demi après la promulgation de la loi, la plupart des mesures d'application ayant été prises, une première évaluation de l'application concrète de certaines de ses dispositions peut être tentée.

#### ***- Le secteur de l'économie sociale et solidaire***

La loi a permis de donner une **forte visibilité à un secteur économique caractérisé par une grande diversité de structures juridiques** (associations, fondations, coopératives, sociétés commerciales) **animées par les mêmes valeurs**, caractérisées à son article 1<sup>er</sup> : un objet social qui n'a pas pour seul but le partage des bénéfices, une gouvernance démocratique, une gestion impliquant un réinvestissement de la majorité des bénéfices dans l'entreprise et des réserves obligatoires, impartageables ne pouvant être distribuées. On estime le secteur de l'ESS à 220 000 structures employeuses, représentant 2,3 millions de salariés et plus de 10 % du produit intérieur brut national.

La reconnaissance juridique de l'appartenance d'une entité à l'ESS lui permet alors de bénéficier de certaines mesures favorables, notamment l'accès à certains financements spécifiques pouvant être mis en place par des opérateurs publics tels BPI France.

#### ***- La gouvernance de l'économie sociale et solidaire***

La loi a mis en place, au niveau national, **trois instances**. Deux sont chargées d'assurer la représentation de l'ESS : auprès des pouvoirs publics, pour ce qui concerne le Conseil supérieur de l'ESS (CSESS) ; auprès des différents acteurs de l'ESS, en ce qui concerne la Chambre française de l'ESS (« ESS France »). La troisième, le Conseil national des chambres régionales de l'ESS (CNCRES), est chargée de coordonner et de soutenir les chambres régionales (CRESS) sur le territoire.

**Le fonctionnement de cette nouvelle gouvernance a fait l'objet d'une première évaluation par l'Inspection générale des finances en décembre 2016**, qui s'est en particulier intéressée au réseau des CRESS et au CNCRES.

Il en résulte que les **CRESS sont encore en phase d'appropriation des nouvelles missions** qui leur ont été confiées par la loi, démarche rendue plus complexe par la réforme de la carte territoriale qui a imposé la fusion de 16 CRESS. En outre, il apparaît que les CRESS peinent à assurer la représentation de l'ensemble des acteurs de l'ESS sur leur territoire, dans la mesure où tous les acteurs n'y adhèrent pas. Il n'en demeure pas moins que, conformément aux dispositions de la loi, les CRESS ont bien procédé à la mission première qui leur était confiée, tendant à récolter les données nécessaires à la constitution, par le CNCRES, de la liste des entreprises de l'ESS.

**Le rapport de l'IGF questionne le caractère optimal du découpage de la représentation nationale de l'ESS**, en pointant l'existence de « doublons » notamment entre les missions du CRESS et d'ESS France et en estimant que le CNCRES n'est pas en mesure d'incarner toute la substance du réseau local des CRESS. Le CNCRES n'en a pas moins mené plusieurs chantiers importants depuis 2014, qui ont renforcé son rôle.

*- La délivrance de l'agrément « ESUS »*

L'an passé, des difficultés avaient été constatées pour l'application de l'**article 11** de la loi, qui a mis en place un **agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale »** se substituant à l'agrément « entreprise solidaire » en vigueur, afin de renforcer le contrôle sur les activités exercées et les modes de gestion et de financement des entreprises concernées.

En pratique, certaines DIRECCTE reconduisaient les conventions d'agrément antérieures sans tenir compte des modifications opérées par la loi qui ont eu pour but de renforcer les conditions d'agrément, en imposant en particulier un examen « qualitatif » de la notion d'« utilité sociale ». Un travail d'harmonisation des approches des différentes unités territoriales des DIRECCTE a été engagé, en lien avec la Direction générale du Trésor, afin de traiter de manière uniforme les demandes d'agrément ESUS et de s'assurer du respect effectif par les demandeurs des critères de l'ESS. Ce travail a donné lieu à l'édition d'une **instruction du ministre de l'économie et des finances et du ministre du travail du 20 septembre 2016, qui comporte des « lignes directrices »** permettant d'apprécier le caractère significatif de l'impact des activités d'utilité sociale ainsi que le caractère démocratique de la gouvernance des sociétés commerciales de l'ESS. Cette mesure attendue devrait mettre un terme à des appréciations jusqu'alors très disparates selon les régions.

*- Le financement des acteurs de l'ESS*

Les solutions de financement spécifiques au profit des acteurs de l'ESS se sont développées et sont d'ores et déjà disponibles. Les acteurs ne se sont pas encore totalement appropriés ces nouveaux dispositifs, ce qui témoigne encore d'un déficit d'accompagnement et d'information des acteurs de l'ESS sur les dispositifs de financement qui leur sont offerts, alors que la « culture » des acteurs de l'ESS (en métropole ou outre-mer) reste encore essentiellement celle du subventionnement.



---

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

Deux ans après avoir été votée, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) a fait l'objet d'une mise en application à plus de 80 %, contre 70 % environ fin 2015.

La plupart des mesures-phares de cette loi, qui comptait 96 articles, ont été suivies de dispositions règlementaires permettant leur application.

Sur les 115 mesures d'application prévues, 94 ont été prises et 21 sont encore attendues. En outre, 44 mesures non prévues ont été prises. Il existe quelques divergences dans le dénombrement des mesures avec l'Assemblée nationale, qui estime dans le rapport d'information n° 4328 du 20 décembre 2016 de MM. Antoine Herth et Germinal Peiro le nombre de mesures attendues à 103, dont 25 encore en attente de mise en œuvre.

**Le titre I<sup>er</sup>**, consacré à la performance économique et environnementale des filières agricoles et agro-alimentaires, nécessitait plusieurs mesures d'application, qui ont presque toutes été prises.

Les mesures règlementaires relatives à l'adaptation de la gouvernance agricole ont été adoptées : deux décrets n° 2015-490 du 29 avril 2015 et n° 2015-667 du 10 juin 2015 sont intervenus en application de l'article 2 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).

Un autre décret n° 2014-1608 du 26 décembre 2014 avait été pris pour fixer les modalités de gestion du fonds de cautionnement des opérateurs des criées, en application de l'article 2, et un décret n° 2015-729 du 24 juin 2015 avait également été pris en application de cet article 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 2014, c'est-à-dire le jour-même de la publication de la loi, pour définir le statut des GIEE. 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. D'après le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, on compte à la fin 2016 plus de 300 GIEE, contre 240 l'année dernière.

Le décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 est intervenu cette année pour permettre l'application des dispositions prévues à l'article 3 sur la

contribution du réseau des chambres d'agriculture à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières.

Le décret n° 2015-591 du 1<sup>er</sup> juin 2015 sur les clauses environnementales pouvant être incluses dans les baux ruraux et le décret n° 2015-228 du 27 février 2015 sur les délais de saisine des tribunaux paritaires des baux ruraux en cas de désaccord dans la mise en œuvre de baux ruraux sont tous deux intervenus, permettant l'application pleine et entière de l'article 4.

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 15 décembre 2014 sur les conditions d'accès de ces GAEC aux aides de la politique agricole commune (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.

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 matière de relations contractuelles en agriculture, si le décret n° 2015-548 sur le médiateur des relations commerciales agricoles est intervenu le 18 mai 2015, le décret en Conseil d'État devant préciser les produits considérés comme relevant de la même production n'est toujours pas intervenu.

En outre, si le décret n° 2015-756 du 24 juin 2015 est intervenu en application de l'article 19 pour organiser la coopération employeurs/travailleurs indépendants agricoles sur un même lieu de travail, en matière de sécurité et de protection de la santé, le décret prévu à l'article 18 précisant les conditions d'organisation des campagnes d'information collectives et génériques sur les produits frais n'est pas intervenu. Le Gouvernement a fait savoir qu'il n'avait pas l'intention de le prendre prochainement, ce qui fait donc obstacle à l'application effective de cet article.

Enfin, le décret imposant un cahier des charges aux vins et spiritueux sous appellation d'origine afin de leur imposer l'apposition de dispositifs unitaires d'authentification, afin de lutter contre la fraude, est toujours en attente.

Toutes les ordonnances prévues par l'article 21 avaient été prises courant 2015 : l'ordonnance n° 2015-616 du 4 juin 2015 relative aux infractions et aux sanctions en matière agricole, l'ordonnance n° 2015-1248 du 7 octobre 2015 sur les qualifications professionnelles des professions réglementées, l'ordonnance n° 2015-1246 du 7 octobre 2015 consacrée à la

---

réforme des signes de qualité, et enfin l'ordonnance n° 2015-1247 du 7 octobre 2015 concernant les produits de la vigne.

La mise en application du **titre II**, consacré à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et au renouvellement des générations en agriculture, a progressé en 2016 avec la prise des décrets sur la compensation collective agricole ou encore sur l'installation progressive. En revanche, les dispositions relatives au registre des actifs agricoles sont toujours en attente.

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).

Plusieurs décrets sont intervenus en matière de préservation des terres agricoles : le **décret n° 2015-644** du 9 juin 2015 sur les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), le **décret n° 2015-779** du 29 juin 2015 relatif à l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers et le **décret n° 2015-1488** du 16 novembre 2015 concernant ces organismes dans les outre-mer. En revanche, le texte réglementaire devant préciser la notion de réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou encore d'atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation résultant d'un projet ou document d'urbanisme, qui a pour conséquence une exigence d'avis conforme des CDPENAF, est encore en attente, ce qui peut compliquer sur le terrain l'appréciation des cas dans lesquels l'avis conforme des CDPENAF sera requis.

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

L'article 28 créait, à l'initiative du Sénat, un mécanisme nouveau de compensation agricole, impliquant une étude d'impact des projets ayant des conséquences négatives pour l'économie agricole : cet article est désormais applicable grâce à la publication du **décret n° 2016-1190** du 31 août 2016.

L'article 29 est également pleinement applicable, dans la mesure où les décrets **n° 2015-954** du 31 juillet 2015 et **n° 2015-1018** du 18 août 2015 ont respectivement précisé les informations que les notaires devaient transmettre aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en cas de cessions de parts sociales et aménagé les modalités de préemption des terrains agricoles et droits à paiements de base de la nouvelle PAC.

Cinq décrets ont été publiés pour l'application de l'article 31 qui modernise la politique d'installation et de transmission en agriculture :

- le **décret n° 2015-972** du 31 juillet 2015 précise les conditions à remplir pour bénéficier d'un contrat de couverture sociale ainsi que le

contenu, la durée maximale et les conditions de renouvellement de ce contrat ;

- 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° 2015-665** du 10 juin 2015 désigne le préfet comme autorité administrative à laquelle doit être transmise l'information de cessation d'exploitation ;

- 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 ;

- enfin, le **décret n° 2016-78** du 29 janvier 2016 pour définir le régime de l'installation progressive.

L'article 32 sur le contrôle des structures est également pleinement applicable suite à la publication du décret n° 2015-713 du 22 juin 2015 qui a modifié les dispositions correspondantes du code rural et de la pêche maritime.

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.

L'article 35 sur le registre des actifs agricoles est à ce jour resté lettre morte, aucun des décrets d'application prévus n'ayant été pris par le Gouvernement. Cet article se révèle extrêmement délicat dans sa mise en œuvre. Le consensus des professionnels s'avère difficile à obtenir, les groupes de travail devant encore poursuivre leurs travaux.

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.

La mise en application de l'article 37 n'est pas satisfaisante : aucun décret n'est intervenu pour définir les nouvelles modalités d'utilisation du titre-emploi-service-agricole (TESA), le dispositif continuant à fonctionner selon ses anciennes modalités.

Le rapport au Parlement étudiant les possibilités et 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 le 25 avril 2016.

---

**Le titre III** est consacré à la politique de l'alimentation et aux mesures en matière sanitaire. En 2016, des progrès substantiels ont été enregistrés dans sa mise en application.

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 fixait des modalités expérimentales 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. Ces textes ont été complétés par le décret n° 2016-1750 du 15 décembre 2016, qui organise la publicité des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments et définit les modalités de leur publication.

L'application de l'article 46 est également assurée 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.

En revanche, le décret prévu par l'article 47 pour fixer les compétences des techniciens sanitaires apicoles, appelés à remplacer les agents spécialisés en pathologie apicole, n'est pas encore intervenu : la loi donne jusqu'au 31 décembre 2017 pour prendre ce décret.

Alors que, fin 2015, la quasi-totalité des dispositions réglementaires nécessaires pour appliquer la nouvelle législation, prévue par l'article 48, en matière d'encadrement des conditions de délivrance des médicaments vétérinaires étaient encore en attente, plusieurs textes réglementaires sont depuis intervenus :

- 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 d'ailleurs fixé la liste des substances antibiotiques d'importance critique en application de l'article L. 5144-1-1 du code de la santé publique.

- Le décret n° 2016-624 du 18 mai 2016 a également fixé les conditions de qualification des personnes informant les professionnels sur les médicaments vétérinaires à l'occasion de démarchages et autres opérations commerciales.

- Le décret n° 2016-1363 du 12 octobre 2016 a fixé des règles nouvelles applicables aux études post-autorisation de mise sur le marché concernant les médicaments vétérinaires. Cette mesure n'était d'ailleurs pas prévue explicitement par l'article 48 de la LAAAF.

- Le décret n° 2016-1788 du 19 décembre 2016 concernant la transmission de données de cession des médicaments utilisés en médecine

vétérinaire comportant une ou plusieurs substances antibiotiques a également été pris.

En revanche, les précisions concernant l'interdiction pour les professionnels de recevoir des avantages en nature, les seuils de déclaration d'intérêt que les vétérinaires doivent transmettre au Conseil de l'Ordre, la publicité des conventions liant les professionnels aux laboratoires, la qualification des « visiteurs » des vétérinaires et leur formation n'ont pas encore été apportées par voie réglementaire.

L'article 50, relatif au bio-contrôle et à la phytopharmacovigilance, est pleinement applicable :

- Le décret n° 2016-532 du 27 avril 2016 définit la procédure particulière d'autorisation des substances naturelles à usage biostimulant.

- Le décret n° 2015-701 du 19 juin 2015 a encadré les délais d'évaluation avant mise sur le marché des produits de biocontrôle.

- Le décret n° 2015-228 du 27 février 2015 définit les conditions de présentation des publicités pour les produits de biocontrôle.

- Le décret n° 2016-1595 du 24 novembre 2016, enfin, organise le dispositif de phytopharmacovigilance mis en place par la LAAAF.

L'article 51, qui prévoit le transfert à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) des autorisations de mises sur le marché des produits phytopharmaceutiques, est lui aussi pleinement applicable. Plusieurs mesures réglementaires non prévues initialement sont intervenues : les décrets n° 2015-780 du 29 juin 2015, n° 2015-791 du 30 juin 2015, n° 2015-890 du 21 juillet 2015 et n° 2015-1184 du 25 septembre 2015.

En outre, un décret n° 2015-757 du 24 juin 2015 définit les micro-distributeur, dispensés de Certiphyto.

Toutes les ordonnances prévues par l'article 55 ont par ailleurs été prises dans les délais impartis. L'ordonnance relative à l'expérimentation des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques a cependant été annulée en décembre 2016 par le Conseil d'État.

**Le titre IV**, relatif à l'enseignement, à la recherche et au développement agricole et forestier, est en quasi-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, vétérinaire et forestier 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.

L'arrêté ministériel relatif au projet stratégique national pour l'enseignement agricole prévu à l'article 60 est toujours en attente, ainsi que les mesures réglementaires relatives à l'acquisition progressive des diplômes.

Les deux rapports au Parlement prévus par les articles 61 et 62 ont été déposés.

**Le titre V**, qui comprend l'ensemble du volet forestier de la loi d'avenir pour l'agriculture, est, 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 leurs missions, dont la principale est d'élaborer le programme régional de la forêt et du bois, et leur composition.

**Le titre VI**, qui adapte les dispositions de la loi aux outre-mer, est totalement applicable, ce qui est très positif. La série de dispositions réglementaires d'adaptation prévue par la loi a été prise en totalité. L'ordonnance prévue par l'article 88 a également été prise.

**Le titre VII**, comportant des dispositions transitoires et diverses, est applicable en totalité, à l'exception de la disposition prévue à l'article 93 concernant les modèles de statuts pour les coopératives.

Au final, la plupart des dispositions réglementaires prévues par la LAAAF ont été prises entre 2015 et 2016. Il ne devrait plus y avoir de progrès spectaculaires dans la mise en application de ce texte.

## LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES

Rapportée notamment par notre collègue Dominique Estrosi Sassone, membre de la commission des affaires économiques, la loi relative à la croissance, à l'activité et à l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron », était, au 31 décembre 2016, **applicable à hauteur de 88 %**.

Pour assurer un suivi d'application efficace, les 308 articles de la loi ont été répartis entre les différentes commissions permanentes. **80 ont été considérés comme entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires économiques.**

Un certain nombre de ces articles, dont les onze relevant du champ de l'**urbanisme**, étaient d'application directe. **L'article 109** a modifié les termes de l'habilitation prévue à l'article 171 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. **L'article 106**, comportant un I-1° habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer l'instruction et la prise des décisions relatives aux projets de construction et d'aménagement, notamment ceux favorisant la transition écologique, et favoriser leur réalisation, était également d'application directe. Les a) et b) de cette habilitation ont donné lieu à l'ordonnance n° 2016-354 du 25 mars 2016 relative à l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec diverses procédures relevant du code de l'environnement. Quant à la réforme des UTN prévue au c), elle a finalement été réalisée dans la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

En matière de **logement**, la plupart des mesures étaient d'application directe. Les deux décrets attendus ont été publiés. Il s'agit :

- du décret n° 2016-442 du 11 avril 2016 relatif aux conventions de rupture des contrats des directeurs généraux des offices publics de l'habitat et modifiant le code de la construction et de l'habitation, pris en application de l'article 78 ;

- du décret n° 2016-359 du 25 mars 2016 relatif à la garantie financière en cas de vente en l'état futur d'achèvement, pris en application de l'article 92.

Enfin, le Gouvernement était habilité à légiférer par ordonnance pour « créer un contrat de bail de longue durée, dénommé : "bail réel solidaire", par lequel un organisme de foncier solidaire mentionné à l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme consent à un preneur, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, sous des conditions de plafonds de ressources, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession. » L'ordonnance

(n° 2016-985) créant ce nouveau dispositif a été publiée le 20 juillet 2016. Le Gouvernement a proposé sa ratification à l'article 117 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Dans le domaine des **communications électroniques**, le Gouvernement a adopté, en application de l'**article 115**, 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.

L'**article 117** a créé, à l'initiative du Sénat, 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 au réseau fibre en déclenchant des mesures facilitant cette transition sur un territoire donné, dès lors que le réseau fibre 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 encore 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 dernier, 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* ».

Cependant, l'**article 71 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique** a modifié 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 revient au ministre, sur proposition de l'ARCEP.

Surtout, cet article 71 **octroie un délai supplémentaire** pour l'adoption d'un **décret d'application** – en Conseil d'État et non plus un décret simple : il doit être pris dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi pour une République numérique (c'est-à-dire en avril 2017). Ce décret devra, 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 confirmaient, début janvier, travailler sur le sujet et envisageaient une publication au printemps 2017. Les modalités et conditions d'attribution du statut ainsi que les obligations pouvant y être attachées devront ensuite être adoptées par le ministre dans les trois mois à compter de la publication de ce décret.

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 de l'ARCEP n° 2015-1490, 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 ».

L'**article 118** étend l'obligation d'équipement en lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique applicable aux immeubles collectifs neufs introduite par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Il étend, d'une part, cette obligation aux constructions neuves – les immeubles et maisons ne comprenant qu'un seul logement ou local à usage professionnel (article L. 111-5-1-1 du CCH) ainsi que les lotissements – et, d'autre part, 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).

Il prévoit, pour chacune de ces trois extensions, l'adoption d'un décret en Conseil d'État.

S'agissant de l'extension aux 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 aux immeubles et maisons ne comprenant qu'un seul logement ou local à usage professionnel, a été publié 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.

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'a toujours pas été précisée par un décret en Conseil d'État**. Selon le Gouvernement, le décret devrait être publié au cours du premier semestre 2017. L'ARCEP, dans son avis n° 2016-0632 du 17 mai 2016 sur le décret n° 2016-1182, déplorait que les diverses modalités d'application de ces dispositions n'aient pas été adoptées dans un même texte.

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 évalue les investissements réalisés par chacun des opérateurs dans le déploiement d'infrastructures nouvelles et vérifie que les conventions de partage de réseaux radioélectriques ouverts au public n'entravent pas 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'ARCEP 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). De plus, l'article 30 de la proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, dans sa version adoptée par la commission des lois du Sénat en troisième lecture, entend intégrer 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 supprimer le rapport sur l'effort d'investissement des opérateurs mobiles.

En application de **l'article 125**, l'ARCEP a délégué à son président une partie de ses pouvoirs relatifs à l'adoption des décisions individuelles d'autorisation, par une **décision n° 2015-1160 du 29 septembre 2015 portant délégation de pouvoirs**.

L'**article 129** prévoyait, en vue de l'achèvement du programme initié en 2003 de résorption des zones blanches, c'est-à-dire des zones non couvertes en 2G, dans les centres-bourgs des communes, l'actualisation, par les ministres chargés des communications électroniques et de l'aménagement du territoire, de la liste des centres-bourgs concernés et l'extension de cette liste aux communes polycentrées - c'est-à-dire aux anciens centres-bourgs de communes ayant fusionné avec une autre commune, et ce depuis 1965. Il prévoit également que ces nouvelles zones ainsi identifiées doivent être couvertes en 2G et 3G 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, qui doivent notamment mettre à disposition des opérateurs un pylône.

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 sous l'égide des préfets de région 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 seconde 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 à près de 3 800.

Par ailleurs, l'article 129 fixe la même échéance pour le déploiement de la couverture 2G dans les zones résiduelles, c'est-à-dire, d'une part, celles figurant déjà sur la liste initialement arrêtée dans le cadre du programme de résorption des zones blanches mais n'ayant toujours pas été couvertes à la date d'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015 et, d'autre part, celles que les opérateurs s'étaient conventionnellement engagés à couvrir.

Selon l'observatoire des déploiements mobiles en zone peu dense publié par l'ARCEP en octobre 2016, la couverture 2G des centres-bourgs était réalisée à 91 %. Elle n'aurait donc pas avancé entre janvier et octobre 2016. À cette occasion, l'ARCEP a relevé que la majorité des centres-bourgs restants attendent la construction, par les pouvoirs publics, d'un pylône pour être couverts. Toutefois, les déploiements des opérateurs sont attendus dans plus de 15 autres centres-bourgs, présents dans le programme depuis plusieurs années. En septembre dernier, l'ARCEP a d'ailleurs décidé de sanctionner SFR et, dans une moindre mesure, Orange pour les retards pris sur ce programme.

Enfin, ce même article érige le 30 juin 2017 en date butoir pour la couverture en 3G des centres-bourgs identifiés avant 2015 et que les opérateurs s'étaient engagés à couvrir en déployant un réseau mobile mutualisé.

Selon l'ARCEP, en octobre dernier, la couverture 3G de l'ensemble des zones concernées par le programme était réalisée à 57 %. Elle a progressé rapidement depuis 2015, dans le contexte d'un suivi accru de la part des pouvoirs publics. Les opérateurs doivent désormais poursuivre leur accélération pour atteindre l'obligation de couverture en juin 2017.

L'article 129 imposait, en outre, la signature, 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 créant un guichet « couverture mobile », permettant la couverture de zones blanches hors centres-bourg à la demande des collectivités territoriales.**

Cette convention était, **début janvier 2017, toujours en cours de négociation**, soit plus d'un an et trois mois après le délai exigé par la loi - et alors même que ses dispositions provenaient d'un amendement du Gouvernement. Il a néanmoins annoncé, le 25 octobre 2016, le lancement de la plateforme « France mobile », gérée par l'Agence du numérique, qui vise à collecter les problèmes de couverture et à les traiter. Opérationnelle depuis décembre 2016, cette plateforme devrait aider à répertorier les 1300 sites prioritaires que l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs se sont engagés à doter d'une couverture 4G d'ici à 2020. À la mi-janvier, la plateforme avait déjà reçu 350 signalements.

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 édicte des obligations de compte rendu à la charge du vendeur d'espace publicitaire envers l'acheteur, tout en prévoyant également le cas où la transaction s'effectue par l'intermédiaire d'un mandataire.

L'article 131 dispose que les modalités d'application de ces obligations de compte rendu sont précisées par décret en Conseil d'État en ce qui concerne le secteur de la publicité digitale. Lors de la première lecture, le rapport de la commission spéciale chargée à l'Assemblée nationale d'examiner le texte a donné un exemple d'adaptation nécessaire, à savoir les entreprises spécialisées dans le reciblage de la publicité. Ce reciblage 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.

Ce même rapport 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 permet 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.

**Le décret prévu par l'article 131 n'a donc, pour l'heure, pas été publié.** Il devrait néanmoins l'être au début de l'année 2017.

En ce qui concerne les **autres articles** dont le suivi de l'application revient à la commission des affaires économiques, **ont fait l'objet des mesures d'application requises :**

- **l'article 30**, relatif à la répartition des places d'examen au permis de conduire attribuées aux établissements d'enseignement de la conduite et de la sécurité routière, pour lequel un arrêté du ministre chargé de la sécurité routière était attendu afin que soient définies la méthode nationale de répartition ainsi que les pièces nécessaires à l'inscription à une session d'examen du permis de conduire. **Cet arrêté a été pris le 21 juillet 2016** et prévoit une méthode prenant en compte l'activité des établissements de conduite, répartis en plusieurs catégories en fonction du nombre total d'examens réussis à l'épreuve théorique et du nombre d'enseignants de la conduite qu'ils emploient ;

- **l'article 46**, qui prévoit qu'un décret fixe la liste des secteurs présentant un caractère saisonnier particulièrement marqué dans lesquels, pour les ventes de produits ou les prestations de services, les parties peuvent convenir d'un délai de paiement qui ne peut dépasser le délai maximal applicable en 2013 en application d'un accord conclu sur le fondement du III de l'article 121 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives. Le

**décret n° 2015-1484 du 16 novembre 2015** pérennise la liste des secteurs définis par application de cette dernière loi ;

- **l'article 219**, relatif à la reconnaissance des systèmes de garantie et des labels de commerce équitable, pour lequel le **décret n° 2015-1311 du 19 octobre 2015** a précisé la compétence de la commission de concertation du commerce à cet effet et prévu que les décisions de reconnaissance étaient prononcées pour une durée de trois ans renouvelable.

Par ailleurs, en application de **l'article 48**, un rapport portant sur les **différences de prix entre certains produits selon le genre** a été déposé devant le Parlement le 15 décembre 2015, dans les délais prescrits.

En revanche, **n'a pas fait l'objet de la mesure d'application attendue l'article 44 de la loi**, relatif à la délivrance au public de produits ou prestations d'appareillage des déficients de l'ouïe ou d'optique-lunetterie, qui prévoit qu'un arrêté ministériel détermine le contenu et la présentation du devis normalisé relatif à ces produits et un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé, de l'économie et de la sécurité sociale précisant les informations permettant d'assurer l'identification et la traçabilité des produits.

Par ailleurs, **n'ont pas été utilisées les habilitations à intervenir dans le domaine de la loi par ordonnance**, prévues :

- par **l'article 220**, afin de mettre à la disposition des entreprises un dispositif permettant, dans leurs relations dématérialisées avec l'administration et les tiers, de justifier de leur identité et de l'intégrité des documents transmis ;

- par **l'article 222**, afin de permettre le développement de la facturation électronique dans les relations entre les entreprises par l'institution d'une obligation, applicable aux contrats en cours, d'acceptation des factures émises sous forme dématérialisée, entrant en vigueur de façon progressive pour tenir compte de la taille des entreprises concernées.

Le délai d'habilitation prévu pour ces deux mesures a expiré le 5 mai 2016. Ces deux habilitations sont donc désormais caduques.

Dans le cadre d'une analyse plus qualitative de la loi, il est à préciser que **l'article 31**, qui a institué des règles nouvelles en matière de réseaux de distribution commerciale afin de mettre un terme à certaines pratiques restreignant très fortement la liberté d'exercice d'activité commerciale des exploitants, d'application directe, n'est entré en vigueur que le 7 août 2016, conformément à la loi. Son application concrète ne peut donc être véritablement évaluée à ce jour.

**L'article 37**, relatif à l'examen, par l'Autorité de la concurrence, d'accords visant à négocier de manière groupée l'achat ou le référencement de produits ou la vente de services aux fournisseurs - devenu applicable en décembre 2015 à la suite de l'adoption du décret n° 2015-1671 du

14 décembre 2015 – devait notamment permettre à cette autorité d’exercer son contrôle sur des accords qui s’apparentent à des fusions de fait ayant des effets tant sur les fournisseurs en amont que sur les acteurs concernés dans les zones de chalandises impactées. Elle a ainsi pu examiner, en mai 2016, le projet de rapprochement en matière de logistique et d’achat et d’échanges d’enseignes et de magasins entre les groupes Auchan et Système U, projet qui n’a cependant pas été mené à son terme.



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

Avec ses 215 articles à l'issue de son examen parlementaire<sup>1</sup>, la loi « Transition énergétique » appelait logiquement un grand nombre de mesures d'application. Selon le décompte de votre commission, la loi comportait **183 renvois à des mesures réglementaires**<sup>2</sup>, 48 habilitations à légiférer par ordonnances<sup>3</sup> et 24 demandes de rapport<sup>4</sup>.

Au 31 décembre 2016, **151 dispositions sur les 183 recensées**, soit un taux de **83 %**, **étaient devenues applicables** à la suite de la publication d'un texte (contre seulement 30 % neuf mois plus tôt). Le Secrétariat général du Gouvernement, dont le suivi est accessible sur le site *Légifrance*, parvient d'ailleurs à un résultat très voisin à la même date, avec un taux de 86 % pour 142 dispositions devenues applicables sur les 166 recensées<sup>5</sup>.

Ce **bilan globalement satisfaisant** témoigne d'une forte mobilisation des services au vu de l'ampleur de la tâche. Il n'en reste pas moins **en-deçà des objectifs** très volontaristes affichés par le Gouvernement lors des débats parlementaires – tous les textes attendus devaient paraître avant la fin de l'année 2015 – ou des annonces ministérielles récentes.

Ainsi, le 23 novembre dernier, lors de son audition conjointe par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et notre commission, la ministre s'était félicitée de ce que, « *dix-huit mois après la promulgation de la loi, la quasi-totalité des textes sont publiés* », considérant que « *jamais l'on n'a observé une telle rapidité dans l'histoire législative et réglementaire sur un texte aussi complexe et aussi dense* ». Elle ajoutait, en particulier, que « *la totalité des dix-huit ordonnances, correspondant à 55 habilitations, a été soumise au Conseil d'État [elles ont toutes été publiées depuis]* » et que « *98 % des décrets portant sur un nombre exceptionnel de 162 mesures regroupées dans 96 textes sont mis en signature, et 85 % sont déjà publiés* ».

---

<sup>1</sup> Dont trois articles déclarés contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel, notamment l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments résidentiels à l'occasion d'une mutation.

<sup>2</sup> 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. Trois des mesures initialement attendues sont par ailleurs devenues sans objet.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dont un devenu sans objet depuis (cf. infra). Par convention, les rapports ne sont pas inclus dans les mesures attendues bien que le législateur en ait expressément demandé la remise au Gouvernement.

<sup>5</sup> Contrairement à celui de votre commission, ce décompte n'intègre pas les arrêtés.

S'agissant des ordonnances, votre commission rappelle qu'à tout le moins il est **logique que le Gouvernement fasse usage de l'habilitation** qu'il a lui-même demandée au Parlement ; à cet égard, elle observe d'ailleurs qu'aucune ordonnance n'a été prise sur le fondement de l'article 200, qui autorisait le Gouvernement à légiférer pour « *mener à bien un déploiement expérimental de réseaux électriques intelligents ou de dispositifs de gestion optimisée de stockage et de transformation des énergies* ».

S'agissant des mesures d'application à proprement parler, on notera en particulier **la parution de nombreux textes importants** sur les articles relevant des compétences de votre commission :

- **la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, initialement promise pour la fin de l'année 2015 et finalement publiée, après plusieurs reports et une publication partielle des objectifs en matière d'énergies renouvelables, en octobre 2016. Cette programmation fait cependant largement **l'impasse sur l'évolution de la part du nucléaire** dans le mix électrique, repoussant toute décision sur le dimensionnement du parc à l'après-2019. Seule exception : la fermeture d'une capacité équivalente à Flamanville – en clair, celle de la centrale de Fessenheim – qui devait être actée par décret, selon la PPE, en 2016 ; ce décret n'est à ce jour pas paru bien que la loi de finances rectificative pour 2016 ait déjà prévu l'ouverture de 446 millions d'euros de crédits pour indemniser l'exploitant. Le Gouvernement annonce désormais que « *la procédure se poursuit comme prévu* »<sup>1</sup>. Le 24 janvier, le conseil d'administration d'EDF a approuvé la signature avec l'État, « *le moment venu* », du protocole d'indemnisation, comportant une part fixe d'environ 490 millions d'euros et une part additionnelle variable, mais l'a subordonnée à deux conditions : l'autorisation de la poursuite de la construction de l'EPR de Flamanville et de l'exploitation de Paluel 2, et la confirmation par la Commission européenne de la conformité du protocole aux règles applicables en matière d'aides d'État ;

- **le nouveau cadre réglementaire des concessions hydroélectriques**, censé permettre d'engager, selon le Gouvernement, les premiers regroupements et, surtout, les premières mises en concurrence « *fin 2016 ou en 2017 en fonction des échanges avec la Commission européenne* »<sup>2</sup> ; les discussions sur le calendrier sont toujours en cours et s'avèrent difficiles, en particulier parce que la Commission exigerait, de fait, une forme d'obligation de résultat en termes d'ouverture à la concurrence ;

- **les mesures en faveur des industries électro-intensives**, dont la réduction du tarif d'utilisation des réseaux de transport jusqu'à 90 % – par ailleurs étendue par un amendement sénatorial à la loi « Montagne » aux entreprises raccordées en haute ou très haute tension, et plus uniquement à

---

<sup>1</sup> Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, 8 janvier 2017.

<sup>2</sup> Compte de commerce « Renouvellement des concessions hydroélectriques » annexé au projet de loi de finances pour 2017.

---

celles raccordées au réseau géré par RTE<sup>1</sup> – ou le renforcement du mécanisme d'interruptibilité, dont la vague de froid actuelle démontre que l'intérêt n'est pas que théorique ; s'agissant des **industries gazo-intensives**, si un dispositif analogue d'interruptibilité n'est aujourd'hui pas en vigueur faute de publication des deux arrêtés attendus – mais votre commission avait à l'époque considéré qu'un tel mécanisme était moins justifié dès lors que le gaz, contrairement à l'électricité, peut se stocker –, la réduction des tarifs d'utilisation des réseaux devrait être prochainement mise en œuvre par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) à la suite, là aussi, d'un apport du Sénat à la loi « Montagne »<sup>2</sup> ;

- la **plupart des mesures attendues concernant le 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 - à l'exception, notable de celle relative au carnet numérique et d'entretien du logement qui soulève toujours des difficultés ;

- ou encore **l'expérimentation du chèque-énergie** dans quatre départements (Ardèche, Aveyron, Côtes-d'Armor et Pas-de-Calais) à partir du 1<sup>er</sup> mai 2016, dont les premiers résultats s'avèrent **encourageants** en termes d'atteinte des publics cibles - + 37 % par rapport au nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux - mais démontrent la nécessité d'un accompagnement pour l'utilisation des chèques distribués - un peu plus de la moitié seulement des chèques avaient été utilisés cinq mois après leur distribution.

**Dans le détail**, ont été publiés **depuis le 31 mars 2016**, soit la fin de la période de contrôle du précédent rapport, sur les articles relevant de votre commission :

- *Volet bâtiment*<sup>3</sup>

- 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

---

<sup>1</sup> Article 65 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, introduit par un amendement de M. Roland Courteau.

<sup>2</sup> Contrairement à l'électricité, la loi n'avait prévu que la fixation, par décret, des conditions d'éligibilité au dispositif mais non du pourcentage de réduction des tarifs, ce qu'ajoute l'article 66 de la loi « Montagne », également sur proposition de M. Courteau.

<sup>3</sup> En 2015, on rappellera que les premières mesures d'application publiées concernaient la création du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique ainsi que les dispositions relatives aux sociétés de tiers-financement et aux certificats d'économies d'énergie.

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° 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.

S'agissant du 5° de l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation introduit par l'article 14 qui prévoit qu'un décret en Conseil d'État devra déterminer les catégories de bâtiments faisant l'objet, en cas de travaux de rénovation importants, de l'installation d'**équipements de contrôle et de gestion active de l'énergie**, sauf lorsque cette installation n'est pas réalisable techniquement ou juridiquement ou lorsqu'il existe une disproportion manifeste entre leurs avantages et leurs inconvénients de

nature technique ou économique, le Gouvernement a estimé, dans son échéancier de mise en application de la loi publié sur le site *Légifrance*, **qu'un décret n'était pas nécessaire, car « ces dispositions sont déjà appliquées par l'article R. 131-26 du code de la construction et de l'habitation »**. Or une telle **analyse est critiquable** dans la mesure où l'article R. 131-26 précité vise de façon générale l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de plus de 1 000 m<sup>2</sup> et ne mentionne pas les cas dans lesquels ces dispositions ne s'appliquent pas pour des raisons techniques ou juridiques ou lorsqu'il existe une disproportion manifeste entre leurs avantages et leurs inconvénients de nature technique ou économique.

Il est à noter que **plusieurs mesures d'application ont fait ou vont faire l'objet de modification quelques mois seulement après leur publication**. Tel a été 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 devrait également être 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<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> 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), dont le projet de loi de ratification est en cours d'examen au Parlement ;

- 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) ;

- *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) ;

- l'ordonnance 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 (article 167) ;

- 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) ;

- 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° 2016-665 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 (article 168) ;

- *Gouvernance et pilotage*<sup>1</sup>

- 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) ;

- 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 consommation<sup>2</sup> 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) ;

---

<sup>1</sup> On rappellera qu'en 2015 étaient déjà parus, notamment, les textes relatifs aux budgets carbone et à la stratégie bas-carbone, ainsi qu'à la prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques dans le reporting extra-financier des investisseurs institutionnels.

<sup>2</sup> 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.

- *Zones non interconnectées*

- 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 ;

- le décret en Conseil d'État n° 2016-158 du 18 février 2016 relatif à la compensation des charges de service public de l'énergie (article 213) ;

- 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).

\*

Il reste que, malgré les nombreux textes parus en 2016, **plusieurs dispositions suivies par votre commission sont toujours inapplicables** :

- *Volet bâtiment*

Six mesures d'application sont encore attendues.

Selon les informations recueillies auprès de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), **sont en cours d'examen devant le Conseil d'État** :

- le décret portant sur la **définition minimale de performance énergétique à respecter dans les critères de décence des logements** (article 12),

- et le décret relatif à **l'obligation de travaux dans le secteur tertiaire** (article 17). Pour ce décret, les travaux préparatoires à l'adoption du décret ont soulevé les difficultés d'application dans le temps de cette disposition. En effet, le Parlement a prévu que ce décret, qui doit préciser la nature et les modalités de cette obligation de travaux par décennie, devait être publié au moins cinq ans avant le début de ladite décennie, c'est-à-dire pour la décennie 2020-2030 avant 2015 !

Selon les informations recueillies auprès de 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. Ce dernier a rendu son rapport en janvier 2016. Il a constaté la nécessité de compléter la loi afin de préciser les personnes sur lesquelles pèse l'obligation de renseignement, de mise à jour ou de transmission du carnet. Il a en outre appelé le législateur à aller jusqu'au bout de la logique en faisant de ce carnet un « vecteur de simplification » et non l'ajout d'une énième obligation réglementaire. Il a conclu que « le cadre défini par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte est considéré par les juristes consultés comme insuffisant pour que puisse être pris un texte réglementaire définissant le carnet numérique sous la forme d'un service en ligne. Ne pourrait être éventuellement envisagé qu'un décret instituant une gestion individuelle par les propriétaires, à charge pour eux de rassembler les informations à y faire figurer auprès des acteurs qui en disposent, sans qu'il soit possible de définir un même contenu pour les logements neufs et pour les logements existants, sauf à se résoudre à placer les propriétaires de logements existants dans l'impossibilité de satisfaire aux obligations qu'on ferait peser sur eux. » **Il 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. Cette expérimentation comporte deux volets complémentaires :

- un appel à projets a été lancé dans le cadre du plan de transition numérique dans le bâtiment. Douze plateformes web, portées aussi bien par des start-ups que des plus grandes entreprises, ont été sélectionnées pour mettre en œuvre dès le premier trimestre 2017 des solutions concrètes de carnet numérique ;

- un comité des partenaires de l'expérimentation associant toute la filière se réunit pour proposer des pistes d'évolutions législatives et réglementaires du dispositif d'ici la fin du premier trimestre 2017.

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) ; par une série d'amendements, le Sénat avait en effet, contre l'avis du Gouvernement dans la plupart des cas, souhaité réaffirmer le caractère nécessairement transitoire du soutien public.

- *Régulation des réseaux et des marchés*

Huit mesures sont encore attendues, dont quatre sur l'effacement électrique :

- le mécanisme d'interruptibilité gazière, dont 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 (article 158) ; à cet égard, le Gouvernement a sans doute constaté, comme votre commission l'avait souligné lors de l'examen du texte, qu'un tel dispositif était moins légitime, au vu des spécificités du système gazier, qu'il ne pouvait l'être en matière d'électricité ;

- les modalités de péréquation des charges de distribution d'électricité, qu'un décret en Conseil d'État doit toujours venir préciser, et notamment la formule de péréquation applicable pour le calcul forfaitaire de ces charges, en application de l'article 165 ; pour mémoire, la péréquation des charges d'exploitation des réseaux est assurée, depuis sa création en 1935, par l'intermédiaire du fonds de péréquation de l'électricité ; considérant que la formule forfaitaire de péréquation n'était plus adaptée aux particularités de certaines grandes ELD rurales (desservant plus de 100 000 clients) ou aux gestionnaires de réseaux opérant dans les ZNI, cet article introduit par l'Assemblée nationale autorise ces gestionnaires à opter, s'ils le souhaitent, pour une péréquation « au réel » de leurs charges, sous le contrôle de la CRE ; à ce jour, le Gouvernement n'a pas indiqué les raisons de la non-application de ces dispositions ;

- le cadre juridique de l'effacement de consommation électrique, pour lequel plusieurs textes d'application doivent encore intervenir pour en définir les modalités générales, lister les différentes catégories d'effacement, arrêter le régime dérogatoire de versement au bénéfice du fournisseur effacé et fixer les règles des appels d'offres à venir (article 168) ; selon les informations transmises par la DGEC, le décret relatif au régime dérogatoire de versement, déjà soumis à la CRE, au Conseil supérieur de l'énergie (CSE) et à l'Autorité de la concurrence, est actuellement **en cours d'examen par le Conseil d'État** ; par cohérence, l'arrêté définissant les catégories d'effacement sera publié une fois l'examen de ce premier texte par le Conseil d'État achevé ; enfin, une concertation avec les acteurs concernés est prévue

dans les prochaines semaines sur l'arrêté fixant les modalités de l'**appel d'offres prévu en 2017** pour sélectionner des capacités d'effacement en 2018 ;

- *Gouvernance et pilotage*

Une seule mesure, issue d'une initiative sénatoriale, reste attendue. Il s'agit de la définition, annoncée pour décembre 2016 dans l'échéancier *Légifrance*, des **principes et des modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics** (article 173).

\*

Enfin, **sur les 25 rapports attendus**, un est devenu sans objet<sup>1</sup>, et **seuls deux ont été remis jusqu'à présent**.

Il s'agit du rapport sur la réservation de voies sur les axes structurants des agglomérations pour améliorer la mobilité quotidienne et favoriser la transition énergétique, remis en septembre 2016 sur l'article 56 délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et du rapport sur 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 22 rapports encore attendus, 17 auraient pourtant dû être déposés au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017.**

Dans le détail, restent attendus, dans les champs de compétences de votre commission :

- 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<sup>er</sup>) ;

- 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 devrait être **remis en mars 2017** ;

- 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

---

<sup>1</sup> 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.

---

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. Selon la DHUP, le rapport pourrait être rendu en avril 2017 ;

- 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. Selon la DGEC, le rapport est en cours de finalisation ;

- le rapport sur le statut des colonnes montantes dans les immeubles d'habitation (article 33). Ce rapport devait être remis avant le 17 août 2016. Selon la DGEC, le rapport est en cours de finalisation. Il devrait être déposé au Parlement **fin janvier ou début février** ;

- 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<sup>er</sup> janvier 2018 (article 201).



---

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

	<u>Pages</u>
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS RETENUES PAR LA COMMISSION</b> .....	95
<b>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</b> .....	95
<b>A. Les mesures d'application depuis la promulgation</b> .....	95
<b>B. La publication des rapports demandés par le parlement</b> .....	100
<b>C. Le rapport de l'article 67</b> .....	100
<b>II. 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</b> .....	100
<b>A. Les mesures d'application depuis la promulgation</b> .....	101
<b>B. La publication des rapports demandés par le parlement</b> .....	103
<b>C. Le rapport de l'article 67</b> .....	104
<b>DEUXIÈME PARTIE : L'APPRÉCIATION GÉNÉRALE PORTÉE PAR LA COMMISSION</b> .....	105

Pour ce bilan quinquennal sur l'application des lois, premier du genre, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a choisi de s'arrêter sur deux textes significatifs :

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

- et la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 **actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019** et portant diverses dispositions concernant la défense.

---

## **PREMIÈRE PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS RETENUES PAR LA COMMISSION**

### **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**

Cette loi a pour objet la mise en œuvre des orientations de la politique de défense française pour les années 2014 à 2019, telles qu'elles ont été notamment définies dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013. Elle comporte deux séries de dispositions :

- des dispositions "programmatiques", dans la loi elle-même et dans le rapport annexé : objectifs de la politique de défense, programmation financière, prévisions d'équipement et futurs formats des armées ;

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

#### **A. Les mesures d'application depuis la promulgation**

Depuis la promulgation de cette loi, vingt-et-une mesures d'application ont été publiées, dont quinze au cours de l'année 2014 et six au cours de l'année 2015 :

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

- 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 (voir *supra*). Cette ordonnance 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.

Cette loi est partiellement applicable au 31 décembre 2016, à hauteur de 94 %. Seul un arrêté fixant la liste des écoles dont les élèves ont le statut de militaires en formation est encore attendu.

## **B. La publication des rapports demandés par le parlement**

Au 31 décembre 2016, la commission a reçu trois des quatre rapports prévus par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

Depuis la promulgation de cette loi, la commission a apprécié de voir présenter devant elle, en juin 2014, par le ministre de la défense, un rapport intitulé « *Rapport du ministère de la défense relatif à l'entrée en programmation 2014-2019* », établi en application de l'article 10 de la loi. Ce document a fait l'objet d'une diffusion restreinte et décrit notamment la situation du ministère de la défense et des armées au moment de l'entrée en vigueur de la loi de programmation militaire.

La commission se montre également satisfaite d'avoir reçu les bilans semestriels détaillés prévus par l'article 8 de la loi, dont les deux premiers, respectivement, en juin et octobre 2014, puis à échéances régulières par la suite.

En revanche, la commission n'a pas 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, article introduit par un amendement de la commission. Pour faire le bilan des OPEX, la commission a procédé à la désignation d'un groupe de travail, qui a rendu son rapport en juillet 2016. Elle regrette 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.

## **C. Le rapport de l'article 67**

Le rapport sur la mise en application de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a été déposé au Parlement le 28 juillet 2014, soit sept mois après la promulgation de la loi. En dépit d'un mois de retard dans ce dépôt, la commission en prend acte avec satisfaction dans la mesure où il avait été précédé par l'envoi et la présentation, par le ministre de la défense, d'un rapport d'exécution de la loi de programmation militaire, conformément à l'article 10 de celle-ci (cf. *supra*), en juin 2014.

## **II. 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 loi a pour objet d'actualiser 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 (LPM), conformément à ce que prévoyait l'article 6 de celle-ci, pour tenir compte notamment des nouvelles missions de défense en matière de cyber-terrorisme et de protection du territoire national avec le déploiement

de 10 000 militaires dans le cadre de l'opération « Sentinelle », après les attentats meurtriers de janvier 2015.

Elle prévoit notamment d'augmenter de 3,8 milliards d'euros le budget de la défense qui s'élèvera à 162,41 milliards d'euros courants sur la période 2015-2019, de fixer à 2017 la prochaine échéance pour l'actualisation de la loi de programmation militaire, de permettre la création d'associations professionnelles nationales de militaires, d'expérimenter un service militaire volontaire (SMV), au profit de jeunes, âgés de 17 à 26 ans, résidant habituellement en métropole et identifiés, notamment au cours des Journées Défense et Citoyenneté, comme connaissant des difficultés d'insertion professionnelle, et enfin de limiter la diminution des effectifs à 6 918 équivalents temps plein sur la période 2015-2019.

#### **A. Les mesures d'application depuis la promulgation**

Depuis la promulgation de cette loi, quinze mesures d'application ont été publiées, dont neuf au cours de l'année 2015 et six au cours de l'année 2016 :

- **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 (voir *infra*) ;

- **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 ;

- 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.

Cette loi est partiellement applicable au 31 décembre 2016, à hauteur de 88 %. Seul un arrêté portant sur la désignation 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 est encore attendu.

## **B. La publication des rapports demandés par le parlement**

Au 31 décembre 2016, la commission a reçu deux rapports sur les cinq attendus en application de la loi.

La commission prend acte de la transmission du **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 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019, 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.

La commission a également reçu le rapport n°543 du 16 décembre 2016 intitulé « *Le service militaire volontaire : bilan et perspectives* », en application de l'article 22 de la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.

La commission attend notamment, pour le 31 mars 2017 au plus tard, le rapport d'évaluation en application des articles 3 et 5 de la loi de programmation militaire de 2013 (voir *infra*).

### **C. Le rapport de l'article 67**

La commission n'a pas reçu, dans le délai de six mois imparti, le rapport sur la mise en application de la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019. Le dépôt de ce rapport de l'article 67 a en effet été enregistré au Sénat le 20 avril 2016.

---

## DEUXIÈME PARTIE : L'APPRÉCIATION GÉNÉRALE PORTÉE PAR LA COMMISSION

La commission est globalement satisfaite des taux d'application de ces deux lois. Elle relève particulièrement le taux d'application de la loi de programmation militaire de 2013, qui était déjà de 94 % lors du premier bilan d'application des lois qui a suivi son adoption.

En 2015, La commission s'est réjouie de l'annonce par le Gouvernement de la révision de la loi de programmation militaire précitée à la suite des attentats de janvier, puis de l'adoption 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, en réponse à l'accroissement des menaces sur le territoire national ainsi qu'aux tensions sur l'outil de défense créées par les engagements sur les théâtres extérieurs, bande sahélo-saharienne et Levant.

La loi précitée de 2015 a en effet accru les ressources financières de la défense, par rapport à la loi initiale de programmation militaire adoptée en 2013, à hauteur de 3,8 milliards d'euros entre 2016 et 2019, à raison de 600 millions d'euros pour 2016, de 700 millions pour 2017, d'1 milliard pour 2018 et d'1,5 milliards pour 2019, soit un total de 162,41 milliards sur la période 2015-2019 contre 158,61 milliards d'euros selon les prévisions originelles de la loi de programmation militaire.

En revanche, à l'issue des annonces au Congrès du 16 novembre 2015 qui ont fait suite à la deuxième vague d'attentats du 13 novembre 2015, la commission a demandé une réactualisation de la loi d'actualisation de 2015, mais n'a pas été entendue. De fait l'actualisation a été réalisée par l'exécutif, sans recourir au législateur. Les décisions adoptées en Conseil de défense du 6 avril 2016 ont fait l'objet d'un rapport du Gouvernement relatif à la programmation militaire pour les années 2017-2019 en date du 18 octobre 2016, rapport qui n'était aucunement attendu. Ces décisions se sont concrétisées par une hausse du budget 2017 du ministère de la défense de 417 millions d'euros par rapport à ce que prévoyait la loi de programmation militaire actualisée de 2015. Cette actualisation par l'exécutif ne porte cependant que sur 2017. Pour 2018 et 2019, il appartiendra aux projets de loi de finances correspondants de définir les ressources.

La commission réclame une nouvelle actualisation de la loi de programmation militaire en vue de permettre l'adaptation des contrats opérationnels à la réalité des engagements, de combler les lacunes capacitaires et de moderniser le dispositif de dissuasion nucléaire. Elle l'estime d'autant plus nécessaire qu'une troisième vague d'attentats a eu lieu à l'été 2016. Elle attend donc le rapport d'évaluation des dispositions de la loi de programmation, prévu par l'article 5 de la loi du 28 juillet 2015, qui

doit être remis au Parlement, par le Gouvernement, le 31 mars 2017 au plus tard, en vue expressément, le cas échéant d'une nouvelle actualisation.

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....</b>	109
<b>PREMIÈRE PARTIE BILAN D'ENSEMBLE PROVISOIRE DE L'APPLICATION DES LOIS ADOPTÉES DURANT LA LÉGISLATURE .....</b>	111
<b>I. UN TAUX D'APPLICATION DE 90 À 100 % POUR LES LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2015 .....</b>	112
<b>II. LES LOIS RÉCENTES : UN TAUX DE MISE EN APPLICATION SATISFAISANT .....</b>	113
<b>DEUXIÈME PARTIE ÉCLAIRAGE SUR QUELQUES LOIS MARQUANTES DE LA LÉGISLATURE.....</b>	117
<b>I. LA LOI RELATIVE À L'ADAPTATION DE LA SOCIÉTÉ AU VIEILLISSEMENT .....</b>	118
<b>A. LES DROITS DES PERSONNES ÂGÉES : DES DÉCRETS AU SERVICE D'UNE PROTECTION RENFORCÉE.....</b>	118
<b>B. LA PRISE EN CHARGE ET L'ACCUEIL DES PERSONNES ÂGÉES : D'IMPORTANT RETARDS DE PUBLICATION ET UNE INTERPRÉTATION PARFOIS CONTESTABLE DE LA LOI.....</b>	122
<b>C. LES MESURES RÉGLEMENTAIRES RESTANT À PRENDRE : DES DÉCRETS SENSIBLES RELATIFS À LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS.....</b>	134
<b>D. AUCUN RAPPORT PRÉVU PAR LA LOI N'A À CE JOUR ÉTÉ RENDU .....</b>	136
<b>II. LA LOI DE MODERNISATION DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ .....</b>	136
<b>A. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROMOTION DE LA SANTÉ ET À LA PRÉVENTION.....</b>	137
<b>B. LES DISPOSITIONS DU TEXTE RELATIVES À L'ASSURANCE MALADIE ET À L'ORGANISATION DES SOINS.....</b>	143
<b>III. LES LOIS RELATIVES AU DROIT DU TRAVAIL, À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE .....</b>	147
<b>A. LE VOLET « TRAVAIL » DE LA LOI « MACRON » .....</b>	147
<b>B. LA LOI RELATIVE AU DIALOGUE SOCIAL ET À L'EMPLOI.....</b>	147
<b>C. LA LOI « TRAVAIL » .....</b>	150



---

## INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Depuis le début de la législature, **la commission des affaires sociales a examiné au fond quarante projets et propositions de loi** parvenus au terme de la procédure législative, **soit un sixième des lois promulguées depuis juillet 2012** (hors conventions internationales). Outre les projets de loi de finances, elle a été saisie pour avis de 13 autres de ces textes. Enfin, trois des quatre lois ayant donné lieu, au Sénat, à la constitution d'une commission spéciale, comportaient un volet social intéressant la commission pour le suivi des mesures d'application<sup>1</sup>. Par ailleurs, à la date de rédaction du présent rapport, la commission poursuivait l'examen de cinq textes (quatre au fond et un pour avis) dont l'adoption définitive est prévue avant le terme de la législature.

Le bilan d'ensemble des lois suivies par la commission fait apparaître un **taux de mise en application très satisfaisant, atteignant ou approchant les 100 % pour la quasi-totalité des textes promulgués avant 2015**, les taux étant logiquement moins élevés pour les lois plus récentes.

Parmi celles-ci figurent des textes pouvant être considérés comme particulièrement marquants, par le nombre et l'importance des mesures d'application qu'ils nécessitaient. Ils feront l'objet d'un point plus détaillé dans ce bilan provisoire couvrant l'ensemble de la législature.

---

<sup>1</sup> Loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ; loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées ; loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.



---

## PREMIÈRE PARTIE

### BILAN D'ENSEMBLE PROVISOIRE DE L'APPLICATION DES LOIS ADOPTÉES DURANT LA LÉGISLATURE

Sur les 40 lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2012 et le 31 décembre 2016 dont l'examen au fond relevait de la commission des affaires sociales, 13 lois étaient d'application directe et **27 lois réclamaient un total de plus de 1 000 mesures d'application.**

Selon les textes, l'importance et l'ampleur des mesures d'application est extrêmement variable : pas plus d'une dizaine de mesures attendues pour la moitié d'entre eux, 80 mesures en moyenne pour les lois de financement de la sécurité sociale, entre 50 et 100 pour certains textes majeurs (réforme des retraites, loi relative à la formation professionnelle, loi relative au dialogue social et à l'emploi, loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement) et plus de 100 pour deux textes promulgués en 2016, la loi de modernisation de notre système de santé (176 mesures attendues) et la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (136 mesures).

Globalement, le taux de mise en application de ces 27 lois, arrêté au 31 décembre 2016, est supérieur à 80 %, mais il convient bien entendu de distinguer les plus anciennes, dont le taux de mise en application est proche de 90 %, et celles adoptées depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015, pour lesquelles logiquement le nombre de mesures en attente est plus important.

## I. UN TAUX D'APPLICATION DE 90 À 100 % POUR LES LOIS PROMULGUÉES AVANT LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2015

Sur 32 lois relevant de l'examen au fond de l'examen de la commission des affaires sociales et promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2015, 13 lois étaient d'application directe et 19 réclamaient des mesures d'application. Parmi celles-ci, **14 lois sont totalement applicables**.

Les **cinq textes non appliqués à 100 %** au 31 décembre 2016 sont ceux qui nécessitaient le plus de mesures d'application.

Pour quatre d'entre eux, le nombre de textes réglementaires initialement prévus qui ne sont pas intervenus est très limité.

Un seul texte antérieur au 1<sup>er</sup> octobre 2015 affiche un taux de mise en application inférieur à 90 %. Il s'agit de la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2015**, pour laquelle, deux ans après son adoption, 12 des 80 mesures attendues font encore défaut.

Parmi celles-ci, votre commission relève particulièrement l'absence de décret permettant l'application de l'**article 49** qui vise à mettre en place une **procédure d'achat groupé pour les vaccins utilisés par l'ensemble des structures publiques de vaccination**. Cette disposition avait été initiée par votre commission puis reprise par l'Assemblée nationale, assortie d'un amendement du Gouvernement.

Le 7 juin 2016, le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement avait pourtant indiqué devant le Sénat, à l'occasion du débat sur l'application des lois, que les organismes de sécurité sociale venaient d'être saisis du projet de décret encadrant l'achat groupé de vaccins, celui-ci devant être publié à l'issue de ces consultations.

On peut également relever qu'il avait évoqué le même jour, suite à une observation de la commission, une concertation en cours avec la profession sur un projet de décret visant à **réguler l'offre de taxis conventionnés avec l'assurance maladie** pour le transport assis de patients, en application de l'**article 65** de cette loi. Or ce décret n'est toujours pas intervenu.

Le tableau ci-dessous récapitule le taux d'application des lois antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2015 nécessitant des mesures d'application

### Taux de mise en application des lois promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2015

(au 31 décembre 2016)

	Taux de mise en application	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises
<b>Loi n° 2012-1189 portant création des emplois d'avenir</b>	<b>100 %</b>	16	16
<b>Loi n° 2012-1404 de financement de la sécurité sociale pour 2013</b>	<b>100 %</b>	74	74
<b>Loi n° 2013-185 portant création du contrat de génération</b>	<b>100 %</b>	10	10
<b>Loi n° 2013-442 portant réforme de la biologie médicale</b>	<b>100 %</b>	10	10
<b>Loi n° 2013-453 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer</b>	<b>100 %</b>	1	1
<b>Loi n° 2013-504 relative à la sécurisation de l'emploi</b>	<b>100 %</b>	14	14
<b>Loi n° 2013-869 modifiant certaines dispositions issues de la loi relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques</b>	<b>100 %</b>	3	3
<b>Loi n° 2013-1118 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance</b>	<b>100 %</b>	1	1
Loi n° 2013-1203 de financement de la sécurité sociale pour 2014	99 %	83	82
Loi n° 2014-40 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites	97 %	64	62
<b>Loi n° 2014-201 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé</b>	<b>100 %</b>	5	5
Loi n° 2014-288 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale	94 %	87	82
<b>Loi n° 2014-384 visant à reconquérir l'économie réelle</b>	<b>100 %</b>	1	1
<b>Loi n° 2014-459 permettant le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade</b>	<b>100 %</b>	2	2
<b>Loi n° 2014-788 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires</b>	<b>100 %</b>	7	7
<b>Loi n° 2014-790 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale</b>	<b>100 %</b>	8	8
<b>Loi n° 2014-892 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014</b>	<b>100 %</b>	9	9
Loi n° 2014-1554 de financement de la sécurité sociale pour 2015	85 %	80	68
Loi n° 2015-994 relative au dialogue social et à l'emploi	91 %	66	60

## II. LES LOIS RÉCENTES : UN TAUX DE MISE EN APPLICATION SATISFAISANT

Les sept lois promulguées au cours de la précédente session et relevant de la commission des affaires sociales nécessitaient toutes des mesures d'application<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A la date de publication du présent rapport, une seule loi examinée par la commission au cours de la session 2016-2017 avait été promulguée. Il s'agit de la loi de financement de la sécurité sociale

## Taux de mise en application des lois de la session 2015-2016

(au 31 décembre 2016)

	Taux de mise en application	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises
Loi n° 2015-1702 de financement de la sécurité sociale pour 2016	67 %	89	60
Loi n° 2015-1776 relative à l'adaptation de la société au vieillissement	84 %	77	65
Loi n° 2016-41 de modernisation de notre système de santé	64 %	176	113
<b>Loi n° 2016-87 créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie</b>	<b>100 %</b>	4	4
<b>Loi n° 2016-231 d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée</b>	<b>100 %</b>	2	2
Loi n° 2016-297 relative à la protection de l'enfant	93 %	14	13
Loi n° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnel	72 %	136	98

Deux d'entre elles, la **loi créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie** et la **loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée**, présentent un taux de mise en application de 100 %. Ce sont celles pour lesquelles le nombre de mesures attendues était le plus faible.

La **loi relative à la protection de l'enfant**, est applicable à 93 %, une seule des 14 mesures attendues n'ayant pas été prise<sup>1</sup>. Il faut noter que le parcours législatif de ce texte s'est déroulé sur près d'un an-et-demi, avec un premier examen au Sénat à l'automne 2014 et une adoption définitive en mars 2016, ce qui facilitait l'anticipation des mesures réglementaires d'application.

Les quatre autres lois promulguées au cours de la session 2015-2016 comptent parmi celles de la législature qui réclamaient le plus de mesures d'application. C'est notamment le cas des lois « santé » et « travail », nécessitant respectivement 176 et 136 mesures d'application.

À la fin de l'année 2016, un tiers des mesures d'application de la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2016** restaient à prendre. À noter, parmi celles-ci, les textes d'application de l'article 78, relatif à la tarification des soins de suite et de réadaptation, dont la réforme a été précisée par la loi de financement pour 2017, avec une entrée en vigueur repoussée à 2018.

*pour 2017, promulguée le 23 décembre 2016, pour laquelle l'état d'application au 31 décembre 2016 ne peut évidemment pas être significatif.*

<sup>1</sup> Il s'agit du décret en Conseil d'Etat devant préciser les modalités d'organisation de la visite des parents à l'enfant placé lorsque le juge a décidé qu'elle devait s'effectuer en présence d'un tiers.

Onze mois après sa promulgation, la **loi « santé »** présentait quant à elle un taux de mise en application de 64 %, mais plusieurs mesures réglementaires parues depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ont permis d'améliorer ce taux.

Un an après sa promulgation, la **loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement** enregistre pour sa part un taux de mise en application bien meilleur atteignant 84 %, ce qui traduit un rythme soutenu de parution des mesures réglementaires nécessaires.

Enfin, comme annoncé au cours de la discussion législative, un effort tout particulier a été réalisé pour la mise en œuvre de la **loi « travail »**, 72 % des mesures attendues étant parues au 31 décembre 2016, moins de cinq mois après la promulgation de la loi.

Ces trois dernières lois sont évoquées de manière plus détaillée dans la seconde partie de ce bilan.



---

## DEUXIÈME PARTIE

### ÉCLAIRAGE SUR QUELQUES LOIS MARQUANTES DE LA LÉGISLATURE

Dans le cadre de ce bilan provisoire de l'application des lois promulguées au cours de la législature, la commission des affaires sociales a souhaité apporter un éclairage sur quelques textes plus particulièrement marquants, sans reprendre pour autant des observations émises lors des précédents rapports, qui ne sont plus nécessairement d'actualité compte tenu de la parution ultérieure des textes d'application.

Le premier des grands domaines de compétence de la commission, à savoir la **sécurité sociale**, appelait notamment peu de commentaires. Les lois de financement de la sécurité sociale font traditionnellement l'objet d'une application rapide. Certaines mesures en attente ont été évoquées plus haut. Quant au principal texte de la législature en matière de sécurité sociale - la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites - elle est applicable à 97 %, la principale difficulté rencontrée, soulignée à plusieurs reprises par la commission, ayant trait au compte personnel de prévention de la pénibilité qui a d'ailleurs été revu sans la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015.

Dans le domaine de la **santé**, seule la loi du 27 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé est en attente de mesures d'application. C'est donc sur ce texte que la commission centrera ses observations

Plusieurs textes concernant l'**action sociale** en faveur de l'enfance, des personnes âgées ou des personnes en situation de handicap sont intervenus au cours de la législature. Leur taux d'application est élevé et c'est sur le plus importants d'entre eux par son ampleur et le nombre de mesures réglementaires qu'il appelait - la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement - que le présent rapport formule des observations.

Enfin, les lois relatives au **droit du travail**, à l'**emploi** et à la **formation professionnelle**, ont été nombreuses depuis cinq ans, avec une succession de textes importants sur les deux dernières sessions. La commission a particulièrement retenu pour ce bilan le volet « droit du travail » de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi et la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

## I. LA LOI RELATIVE À L'ADAPTATION DE LA SOCIÉTÉ AU VIEILLISSEMENT

Avec un **taux d'application global de 84 %** au 31 décembre 2016, le rythme d'émission des mesures réglementaires prévues par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) présente un niveau satisfaisant. Malgré l'engagement louable pris par le Gouvernement d'une application totale de la loi ASV sous un délai d'un an à compter de sa promulgation, la commission des affaires sociales du Sénat souhaite pointer quelques difficultés liées à **l'interprétation** de certains de ses aspects tant législatifs que réglementaires.

De façon générale, la commission exprime sa **satisfaction** quant aux mesures appliquant les articles de la loi ASV relatifs à la **réaffirmation et à l'approfondissement des droits des personnes âgées**. Elle formulera un **avis plus mitigé** concernant les mesures qui définissent **le rôle des acteurs de la prise en charge et de l'accueil** de ces personnes selon les trois grands modes dégagés par la loi : aide à domicile, accueil en établissement médicalisé, accueil en résidence. Cet avis tient autant au **caractère tardif** de la parution de certains décrets qu'à leur **occasionnel contournement de l'esprit de la loi**.

### A. LES DROITS DES PERSONNES ÂGÉES : DES DÉCRETS AU SERVICE D'UNE PROTECTION RENFORCÉE

#### 1. Les conditions d'accueil en établissement : une attention accrue portée aux droits des résidents

En matière de protection des droits des résidents d'établissements, les mesures d'application de la loi ASV concrétisent deux innovations importantes que sont **l'annexe au contrat de séjour** et **l'obligation de signalement aux autorités administratives de tout dysfonctionnement**.

L'article L. 311-4-1 du code de l'action sociale et des familles issu de l'article 27 de la loi ASV introduit la possibilité de joindre une annexe au contrat de séjour entre le résident et l'établissement, définissant « *les mesures particulières à prendre, autres que celles définies au règlement de fonctionnement, pour assurer l'intégrité physique et la sécurité de la personne et pour soutenir l'exercice de sa liberté d'aller et venir* ».

---

Cette annexe au contrat de séjour, qui fait l'objet d'une description détaillée dans un décret du 15 décembre 2016<sup>1</sup>, s'est révélée indispensable au regard de **l'incompatibilité** fréquente **entre la liberté d'aller et venir des personnes et l'impératif de contention** que peut supposer leur état. Alors que les mesures collectives sur la liberté d'aller et venir des résidents figurent dans le règlement de fonctionnement de l'établissement, l'annexe au contrat de séjour constitue un **document à portée individuelle**, mis en œuvre seulement si la situation du résident le requiert, et qui stipule que les restrictions éventuelles ne peuvent intervenir que lorsqu'elles s'avèrent « *strictement nécessaires* ».

**L'obligation de signalement** en cas de maltraitance ne faisait quant à elle pas l'objet d'un régime juridique précis en raison des violations du secret professionnel qu'elle pouvait entraîner. Prenant appui sur la nouvelle rédaction de l'article L. 331-8-1 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit une information sans délai des autorités administratives en cas de dysfonctionnement grave, et sur la nouvelle rédaction de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique<sup>2</sup>, le décret du 21 décembre 2016<sup>3</sup> précise les modalités de l'obligation de signalement. Il y est notamment disposé que « *l'information transmise ne contient aucune donnée nominative et garantit par son contenu l'anonymat des personnes accueillies et du personnel* ».

## 2. La redéfinition de l'allocation personnalisée d'autonomie

L'article 41 de la loi ASV redéfinit en profondeur les modalités de l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Cette allocation, qui se définit avant tout comme une prestation en nature, peut être versée à son bénéficiaire, qu'il soit maintenu à son domicile ou accueilli en établissement, sous la forme d'un montant en argent ou du paiement de prestations externes. La loi ASV se proposait de **promouvoir le maintien à domicile** des personnes âgées en **revalorisant les montants d'APA** dont les bénéficiaires vivent encore chez eux.

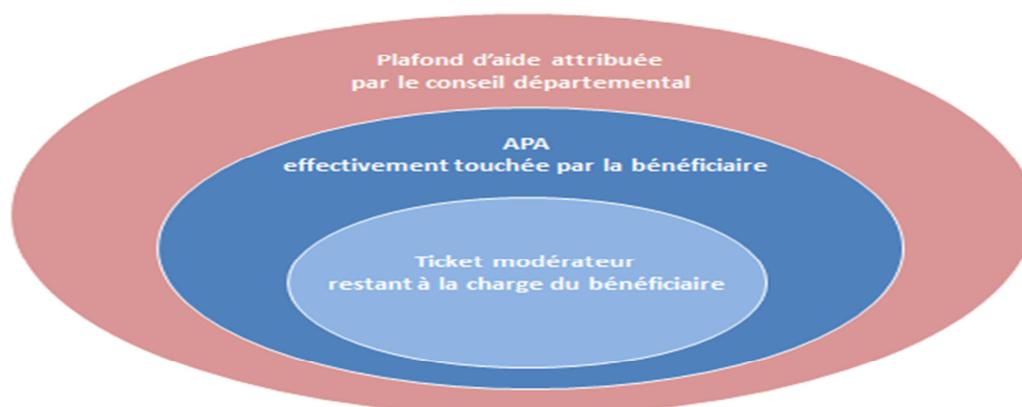
---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1743 du 15 décembre 2016 relatif à l'annexe au contrat de séjour dans les établissements d'hébergement sociaux et médico-sociaux pour personnes âgées.

<sup>2</sup> Réécrit par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé et qui élargit le périmètre de l'échange et du partage d'informations entre professionnels.

<sup>3</sup> Décret n° 2016-1813 du 21 décembre 2016 relatif à l'obligation de signalement des structures sociales et médico-sociales.

La construction de l'APA obéit au schéma suivant :



Un décret du 26 février 2016<sup>1</sup> s'attache à **revaloriser de façon importante les plafonds d'aide** attribués par le conseil départemental, qui varient selon le classement de la personne dans la grille nationale Aggir. Ce plafond d'aide s'obtient en multipliant la majoration pour aide constante d'une tierce personne (MACTP) prévue pour les personnes titulaires d'une pension d'invalidité par un coefficient dont le niveau prend en compte le degré d'autonomie. Il est important à ce stade de préciser que cette revalorisation se concentre **sur le plafond d'aide, et non sur le montant d'APA effectivement touché** par le bénéficiaire. Pour certains bénéficiaires de l'APA (généralement des personnes dont le degré d'autonomie les place en-dessous des classifications Gir 1 et Gir 2), dont l'allocation n'atteint pas le niveau du plafond d'aide, cette revalorisation ne se traduit pas, **malgré l'intention manifeste du texte de réduire le reste à charge des bénéficiaires**, par une élévation de l'APA versée.

Classement Aggir	Coefficient avant le décret	Coefficient après le décret
GIR 1	1,19	1,553
GIR 2	1,02	1,247
GIR 3	0,765	0,901
GIR 4	0,51	0,601

Source : article R. 232-10 du code de l'action sociale et des familles

<sup>1</sup> Décret n ° 2016-210 du 26 février 2016 relatif à la revalorisation et à l'amélioration de l'allocation personnalisée d'autonomie et simplifiant l'attribution des cartes d'invalidité et de stationnement pour leurs bénéficiaires.

Néanmoins, la loi ASV prévoit un **abaissement du ticket modérateur** demeurant à la charge du bénéficiaire. Le même décret livre une nouvelle formule de calcul de nature à opérer des baisses significatives pour les revenus mensuels les moins élevés.

#### Taux de participation (ticket modérateur) du bénéficiaire au plan d'aide

Revenus mensuels moyens	Taux avant le décret	Taux après le décret		
		Pour un plan d'aide de 300 euros /mois	Pour un plan d'aide de 500 euros /mois	Pour un plan d'aide de 1 000 euros /mois
800 euros	2,5 %	0 %	0 %	0 %
1 100 euros	14,7 %	12,6 %	10,6 %	7,4 %
2 000 euros	51,4 %	50,3 %	46,4 %	39,7 %

Source : DGCS

Ainsi, les dispositions combinées du décret entraînent bel et bien une **élévation des montants d'APA** versés aux bénéficiaires maintenus à leur domicile, non par le biais d'une revalorisation de cette dernière **mais par le biais d'une diminution de leur reste à charge**. Afin de ne pas aggraver la situation des finances départementales, un autre décret publié le même jour organise la répartition entre départements de concours financiers de la CNSA<sup>1</sup>. La commission des affaires sociales se félicite de la rapidité de parution de ce décret mais déplore qu'il soit demeuré longtemps inapplicable en raison des dispositions de la loi ASV redéfinissant l'évaluation du degré d'autonomie de la personne âgée, excédant désormais le seul outil de la grille Aggir.

C'est un arrêté du 5 décembre 2016<sup>2</sup> qui définit, **plus de dix mois après la publication des nouvelles modalités de calcul de l'APA**, les critères de détermination de l'autonomie des bénéficiaires. Au-delà de la grille Aggir, ils intègrent des éléments « multidimensionnels » (état de santé, activités, habitudes de vie...). Il est regrettable que ce délai d'attente important n'ait pu être mis à profit par les équipes chargées du versement de l'APA au sein des conseils départementaux. Le retard pris par d'autres mesures réglementaires (cf. *infra*) concernant directement les missions tarifaires des départements n'a pas manqué de placer ces derniers sous une pression dont les effets ne manqueront pas de se faire sentir en 2017 et qu'il aurait été possible de limiter.

<sup>1</sup> Décret n° 2016-212 du 26 février 2016 relatif à certains concours versés aux départements par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

<sup>2</sup> Arrêté du 5 décembre 2016 fixant le référentiel d'évaluation multidimensionnelle de la situation et des besoins des personnes âgées et de leurs proches aidants, prévu par l'article L. 232-6 du code de l'action sociale et des familles.

**B. LA PRISE EN CHARGE ET L'ACCUEIL DES PERSONNES ÂGÉES :  
D'IMPORTANTES RETARDS DE PUBLICATION ET UNE  
INTERPRÉTATION PARFOIS CONTESTABLE DE LA LOI**

**1. L'intervention à domicile : une vigilance nécessaire face à un  
possible contournement de l'esprit de la loi**

*a) L'instauration du régime unique d'autorisation*

Dans le champ de l'aide à domicile, la loi ASV a remédié à la dualité de régimes entre **l'autorisation**, délivrée par le président du conseil départemental, et **l'agrément**, délivré par les services préfectoraux, au bénéfice de la première. Il a effectivement paru de bonne gestion de réunir dans les mains du département, financeur principal de l'aide à domicile *via* le versement de l'APA, le pilotage de ce secteur. Il était également souhaitable d'imposer à l'ensemble des acteurs de ce secteur les exigences minimales du régime de l'autorisation, comme par exemple le respect d'un **cahier des charges élaboré au niveau national** dont les contours ont été définis par un décret<sup>1</sup> et **l'obligation d'une évaluation externe**.

La publication tardive de ce décret par rapport à la date de son opposabilité (le 22 avril 2016 pour le 1<sup>er</sup> juillet suivant) a pu mettre en difficulté les services d'aide à domicile (Saad) anciennement agréés, dont les cahiers des charges étaient moins contraignants. Plusieurs **dispositions transitoires** contenues dans la loi ASV (exonération de la procédure d'appel à projet pour les Saad anciennement agréés entamant une extension, délai de dix ans pour obtenir la qualification requise des personnels exerçant en Saad autorisé) permettront normalement de minimiser les heurts liés au changement de régime.

*b) Plusieurs dérives déjà identifiées*

- Une atteinte de fait à la liberté de choix du bénéficiaire selon le mode de gestion du Saad

Le régime unique d'autorisation **donne au département une latitude accrue** pour redéfinir l'offre territoriale de services d'aide à domicile, mais, en faisant relever de sa compétence les anciens services agréés auxquels il devra désormais verser leurs tarifs, il **augmente également ses charges financières**. À ce titre, plusieurs dérives ont déjà été identifiées sur le terrain, sur lesquelles la commission des affaires sociales maintient une vigilance élevée.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-502 du 22 avril 2016 relatif au cahier des charges national des services d'aide et d'accompagnement à domicile et modifiant le code de l'action sociale et des familles.

---

La première dérive découle directement de l'élévation de la charge administrative de nombreux départements liée au passage des anciens Saad agréés au régime de l'autorisation. De façon générale, l'intervention d'un Saad peut se faire selon trois modalités : le gré à gré, le mode prestataire ou le mode mandataire. Lorsqu'un Saad est assuré par une association tarifée par le département, cette dernière a le choix entre les deux derniers modes qui, pour le premier, fait d'elle l'employeur de l'aide à domicile et, pour le second, implique seulement de sa part un appui comptable et juridique à la personne bénéficiaire du service. **Selon le mode choisi, le tarif versé par le département sera plus (dans le cas du mode prestataire) ou moins (dans le cas du mode mandataire) important<sup>1</sup>.**

Faire du département le régulateur unique de l'offre de soins à domicile pourrait donc, dans certains cas, directement favoriser les associations ayant fait le choix du mode mandataire, moins coûteuses pour les finances départementales que les associations prestataires. **Cette dérive contredit, de fait, l'esprit de la loi ASV qui garantit la liberté de choix entre les trois modes d'intervention<sup>2</sup>.** Il convient de souligner que la préférence éventuelle que le département peut accorder aux Saad gérés en mode mandataire est **paradoxalement facilitée** par les dispositions de la loi ASV **visant à simplifier les modalités de versement de l'APA.** Effectivement, dans le cas où le bénéficiaire de l'APA a recours à un Saad, le département n'a plus l'obligation de recourir à son accord préalable sur le principe du versement au service.

Malgré l'identification de cette dérive, il est à noter que plusieurs départements ont décidé de pleinement appliquer l'esprit de la loi ASV en fixant un **tarif unique pour tous les Saad** quel que soit leur mode de gestion. C'est notamment le cas du département du Nord, par une délibération de son conseil départemental du 12 décembre 2016. La démarche est particulièrement louable, surtout si l'on considère que ni le législateur, ni le pouvoir réglementaire n'ont pris des dispositions favorables à la convergence des tarifs versés au Saad. *A contrario*, les dispositions du décret précité du 26 février 2016 prévoient en effet que « *la valorisation des heures d'aide à domicile est opérée en fonction de tarifs arrêtés par le président du conseil départemental, notamment selon qu'il y ait recours à un prestataire, un mandataire ou un emploi direct* ».

---

<sup>1</sup> Dans la Somme, le département attribue 12,80 euros par heure en mode mandataire, alors que les services en mode prestataire reçoivent entre 19 et 21,88 euros par heure.

<sup>2</sup> Dans un courrier du 19 décembre 2016 adressé au président du conseil départemental de la Somme, le Défenseur des droits rappelle que la pratique qui tend à « privilégier les interventions à domicile en mode mandataire au détriment des interventions en mode prestataire » s'oppose au « principe de libre choix entre les modes d'intervention tel qu'il se dégage de l'esprit des textes régissant les modalités d'attribution de l'aide à domicile ».

- Le risque de maintien de disparités intra- et interdépartementales

Une seconde dérive potentielle concerne la mise en œuvre de la possibilité ouverte par l'article L. 313-11-1 du code de l'action sociale et des familles<sup>1</sup> pour les Saad de conclure un **contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens** (Cpom) avec le président du conseil départemental « *dans le but de favoriser la structuration territoriale de l'offre d'aide à domicile et la mise en œuvre de leurs missions au service du public* ».

Outre ces avantages, le Cpom permet au Saad d'acquérir une visibilité de gestion offerte par la projection sur plusieurs exercices budgétaires. Si la signature d'un Cpom demeure une faculté pour les Saad (alors que la loi ASV en fait une obligation pour les établissements d'accueil des personnes âgées), **la loi ne prévoit en aucune manière le droit pour le département de retenir certains critères** (de taille ou de régime juridique) **pour déterminer l'éligibilité des Saad au Cpom**. Or, il semblerait que cette pratique, qui a pour but de favoriser les structures importantes afin d'en rationaliser les coûts, connaisse un développement progressif dans certains territoires.

Une troisième difficulté, de nature plus générale, concerne un chantier important que la réforme des Saad n'a pour le moment fait qu'aborder : la **question des disparités de tarification entre départements**. La liberté laissée à ces derniers peut conduire à des tarifs très différents d'un département à un autre. Tout dépendra *in fine* d'un choix politique : soit le département peut choisir de solvabiliser au maximum les Saad dont il a la charge et le tarif qu'il établira sera alors plutôt élevé, ce qui supposera un reste à charge pour la personne, mais qui peut être en partie compensé par des renforts d'APA ; soit le département, incapable de revaloriser l'APA - et c'est le cas le plus fréquent - fait le choix d'un tarif plus bas, au risque de sous-budgétiser les Saad.

*c) La nécessité de dynamiser les services polyvalents d'aide et de soins à domicile*

La loi ASV a permis, en donnant une consistance juridique aux **services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad)** qui existaient depuis 2004, d'améliorer grandement leur fiabilité et leur gestion. Ces structures peuvent **rassembler un Ssiad** (service de soins infirmier à domicile) **et un Saad**, et ont pour objectif d'offrir à la personne un projet individualisé d'accompagnement et de soins au plus proche de ses besoins, et à sa famille une simplification bienvenue des démarches. Il s'agissait d'une initiative plus que louable de faire **davantage dialoguer le social** (l'aide à domicile intervient dans le cadre du Saad) **et le médical** (l'infirmier, sur prescription médicale, intervient dans le cadre du Ssiad).

---

<sup>1</sup> Créé par l'article 46 de la loi ASV.

---

L'intention était donc excellente, et le flou juridique longtemps maintenu sur ces structures a été en partie dissipé par un arrêté du 30 décembre 2015<sup>1</sup>.

Malgré cela, le recours à cette forme innovante de service à domicile est encore loin d'être satisfaisant. Avant que la loi ne formalise leur cadre, les Saad étaient souvent considérés comme l'élément « faible » de la combinaison, en raison d'une concurrence plus agressive de leur secteur et d'une moindre spécialisation de leur personnel, ce qui pouvaient désinciter certains Ssiad à l'association. **La crainte que le médical ne finance les carences du social met visiblement encore du temps à se dissiper.** Ensuite, l'absence de cadre commun s'est souvent traduite par des difficultés de gestion et par un partage mal défini des responsabilités.

La commission des affaires sociales encourage donc le Gouvernement à prendre des mesures supplémentaires afin que les acteurs de terrain se saisissent pleinement des Spasad, qui présente tant pour les usagers que les financeurs une opportunité de meilleure gestion et de baisse des coûts.

## **2. La réforme tarifaire des établissements : un ensemble cohérent dont l'application dès 2017 présente quelques risques**

L'une des principales modifications apportées par la loi ASV en son article 58 touche les modes de tarification des établissements chargés de l'accueil des personnes âgées. La loi a défini de **nouveaux principes tarifaires**, parmi lesquels la **généralisation du Cpom** et la **mise en place de l'état prévisionnel de recettes et de dépenses (EPRD)**. Ces principes, soutenus par le législateur, visent d'abord à donner aux gestionnaires d'établissements, via la pluriannualité des conventions, une visibilité de gestion accrue. Ils proposent ensuite de substituer à la logique budgétaire prévisionnelle, qui définit le tarif versé à l'établissement en fonction d'un budget prévisionnel établi par ses services internes, une logique de « tarification à l'activité », qui détermine le montant du tarif versé en fonction des prévisions liées à l'activité.

Les décrets et arrêtés d'application de l'article 58 de la loi ASV ont tous été pris, afin de remplir l'objectif de **mise en œuvre de la réforme dès la campagne budgétaire de 2017**.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 30 décembre 2015 fixant le cahier des charges des expérimentations relatives aux services polyvalents d'aide et de soins à domicile prévues à l'article 49 de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

*a) Pluriannualité et renouvellement du cadre de la négociation tarifaire : un arrêté important encore à paraître*

L'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles 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* ». Or, **cet arrêté n'a toujours pas été publié**. Ce défaut de publication présente des **risques élevés d'insécurité juridique pour les gestionnaires d'établissements**. En effet, il n'est pas à exclure qu'en anticipation de la généralisation prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2017, de nombreux établissements aient entamé des négociations contractuelles avec les autorités tarifaires. La parution ultérieure à ces négociations de cet arrêté les contraindra sans doute à redéfinir ces dernières.

Ce flou juridique est d'autant plus préjudiciable que le Gouvernement, via la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017<sup>1</sup>, a profité de cette carence réglementaire pour introduire par voie législative une nouvelle clause au Cpom, prévoyant « *le cas échéant, un plan de retour à l'équilibre lorsque la situation financière de l'établissement l'exige* ». Le retard de publication de l'arrêté a ainsi offert toute latitude au législateur de rigidifier par la loi les modalités d'un dialogue de gestion dont la commission des affaires sociales du Sénat a toujours souhaité qu'elles demeurent les plus souples possibles.

*b) Inquiétudes autour de l'EPRD*

L'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles dispose que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes transmettent un état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD), dont les contours sont définis par l'article L. 314-7-1 du même code. Ce document budgétaire vient se substituer aux anciennes pratiques de négociation tarifaire entre établissements et autorités de tarification et de contrôle, fondées sur une **logique prévisionnelle**.

Les mutations entraînées par l'EPRD sont de plusieurs ordres :

- **fin de la logique prévisionnelle** : l'ancienne négociation tarifaire se fondait sur « *les prévisions de charges et de produits d'exploitation [qui permettaient] de déterminer les tarifs des prestations prises en charge par l'État<sup>2</sup>* ». Or, l'EPRD fonde la négociation du tarif sur une anticipation de l'activité de l'établissement, dont découleront les dépenses à satisfaire ;

---

<sup>1</sup> Loi n°2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017, article 89.

<sup>2</sup> Article L. 314-7 du code de l'action sociale et des familles.

- **fin du caractère contradictoire de la procédure** : les tarifs des établissements étaient fixés par l'autorité tarifaire au terme d'une procédure contradictoire, « *au plus tard soixante jours à compter de la date de notification des dotations* ». La brièveté de ces délais ayant à de nombreuses reprises été dénoncée par les établissements, la nouvelle procédure tarifaire et la détermination des tarifs ne reposent désormais plus que sur l'élaboration de l'EPRD ;

- **atténuation des prérogatives de l'autorité tarifaire** : il n'est désormais plus possible aux autorités tarifaires de modifier le montant global des recettes et dépenses prévisionnelles, ou encore de supprimer ou diminuer les prévisions de dépenses qu'elles estiment injustifiées ou excessives. Néanmoins, le contrôle de l'autorité tarifaire est maintenu, notamment par plusieurs clauses au Cpom intégrées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, l'autorisant à moduler les dotations globales, même au sein de la période pluriannuelle, en fonction de critères d'activité.

Même si le législateur a favorablement accueilli cette réforme de la négociation tarifaire, il déplore que cette dernière se soit faite dans des délais qui ne prennent pas suffisamment en compte **la complexité de la tarification des Ehpad**. En effet, en tant qu'établissement médicalisé d'accueil de personnes âgées, l'Ehpad est placé sous le double contrôle de l'agence régionale de santé (ARS) et du conseil départemental. Chacune de ces deux autorités est chargée de la tarification du forfait global de soins pour la première et du forfait dépendance et hébergement pour la seconde. L'important changement supposé par le passage du budget prévisionnel à l'EPRD nécessite de la part des équipes tarifatrices de ces deux entités une adaptation profonde de leurs méthodes de travail.

Si la commission des affaires sociales n'a pas identifié de difficulté au niveau des ARS, dont les équipes sont suffisamment étoffées pour absorber la réforme dans les délais, il n'est pas certain qu'il en aille de même pour **les équipes tarifatrices des conseils départementaux**. Ces dernières sont souvent plus légères et les tensions bien connues des finances départementales peuvent constituer des freins à la formation réactive de leurs personnels. Un arrêté du 27 décembre 2016<sup>1</sup> prévoit **plusieurs dispositions transitoires pour l'exercice 2017**, qui remplacent l'EPRD par un « budget prévisionnel de transition ».

---

<sup>1</sup> Arrêté du 27 décembre 2016 fixant les modèles de documents transitoires mentionnés à l'article 9 du 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.

c) *Les problèmes soulevés par le mode de calcul des différents forfaits*

Les Ehpad font l'objet de trois types de forfaits différents : le **forfait global de soins**, versé par l'ARS et que la loi ASV a redéfini sous la forme d'une équation tarifaire nationale, le **forfait dépendance** financé par le conseil départemental, construit à partir d'un indice périodiquement renouvelé, et le **forfait hébergement**, également versé par le conseil départemental.

- Les risques du forfait soins

Concernant le forfait soins, le passage à la dotation globale ne devrait pas poser de difficultés particulières, le circuit financier n'impliquant qu'un nombre d'acteurs limité (CNSA puis ARS).

Subsiste néanmoins une difficulté relative à la **périodicité de l'évaluation des besoins du résident**. Cette dernière a fait l'objet d'une définition dans un décret du 21 décembre 2016<sup>1</sup>. Ce décret codifie ces évaluations à l'article R. 314-170 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit qu'elles interviendront d'une part **avant la signature du contrat de séjour** et d'autre part **au bout de la troisième année de séjour**. Cette disposition, qui limite à deux le nombre d'évaluations de l'autonomie des résidents, ne semble pas tout à fait conforme à l'article de loi correspondant qui prévoyait une « *périodicité de l'évaluation* ».

La commission des affaires sociales est consciente des enjeux antagoniques soulevés par ce décret. D'une part, une fréquence de révision trop importante aurait risqué de mettre **sous pression les équipes médico-sociales des agences régionales de santé et des conseils départementaux**, dont on sait qu'elles sont déjà insuffisamment dotées et dont la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a déjà allégé les interventions. D'autre part, une fréquence de révision insuffisante présente le risque non moins élevé de **perpétuer des tarifs globaux de soins qui ne prendraient qu'insuffisamment en compte l'évolution de l'état réel des résidents**.

- Les risques du forfait dépendance

L'instauration du forfait dépendance suppose une **modification importante des pratiques tarifaires du conseil départemental**, qui assurerait jusqu'à la loi ASV son financement par le versement individuel de l'APA au résident.

---

<sup>1</sup> 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.

---

Passer d'un financement individuel à la définition d'une dotation globale dépendance prenant en compte le niveau de dépendance moyen des résidents et versée directement à l'établissement suppose un changement de politique tarifaire qui paraît plus complexe à mettre en œuvre au sein des conseils départementaux qu'au sein des ARS.

Il semblerait que certains départements aient pris prétexte de la publication tardive des décrets d'application relatifs au forfait dépendance<sup>1</sup> pour décider de ne **pas appliquer la réforme tarifaire en 2017**. À cet égard, la commission des affaires sociales, qui ne peut que déplorer le retard de parution d'un décret portant modification de matières aussi importantes, ne peut néanmoins cautionner des pratiques qui, malgré les meilleurs prétextes, s'inscriraient *de facto* en contravention de la loi.

- Les risques du forfait hébergement

Quant au **forfait hébergement**, un décret du 30 décembre 2015<sup>2</sup> a explicité la formule de calcul permettant de déterminer le taux maximal d'évolution des prix du socle de prestations et des autres prestations d'hébergement dans les établissements. La détermination de ce taux prend en compte deux critères : les charges des Ehpad et le taux d'évolution des retraites de base. Plusieurs fédérations d'établissements ont estimé que la prise en compte des retraites à hauteur de 50 % dans la détermination de ce taux empêchait les établissements de répercuter l'élévation de leurs charges dans leur prix et menaçait à terme leur équilibre financier. Ainsi, un recours contentieux a été déposé le 26 juin 2016 devant le Conseil d'État, dont les conclusions seront rendues autour de mars 2017.

*d) La destination du plan d'aide à l'investissement (PAI)*

Sur l'initiative de MM. Georges Labazée et Gérard Roche, rapporteurs de la commission des affaires sociales du Sénat, le plan d'aide à l'investissement<sup>3</sup> (PAI), selon son élaboration initiale, devait financer tant des « opérations d'investissement immobilier portant sur la création de places [que] la mise aux normes techniques et de sécurité et la modernisation des locaux des établissements et des services mentionnés à l'article L. 312-1<sup>4</sup> ». Cette intention du législateur de dédier les ressources du PAI à ces deux usages -création de

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Décret n° 2015-1873 du 30 décembre 2015 définissant le taux maximal d'évolution annuelle des prix des prestations relatives à l'hébergement de certains établissements accueillant des personnes âgées.

<sup>3</sup> Qui s'élève pour chacun des exercices 2015, 2016 et 2017 à 100 millions d'euros.

<sup>4</sup> Amendement n° COM-94 portant article additionnel après l'article 45 bis, première lecture au Sénat.

places et modernisation du parc existant- s'est retrouvée codifiée à l'article L. 14-10-9 du code de l'action sociale et des familles.

Malgré les priorités définies par le Conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autorité (CNSA) du 12 avril 2016, qui plaçaient les « opérations de modernisation d'Ehpad habilités à l'aide sociale » en tête du ciblage des crédits du PAI consacré au secteur des personnes âgées, certaines pratiques ont été relevées par les rapporteurs du Sénat consistant à réduire le bénéfice du PAI aux seuls projets de créations de places.

À leur demande, il a donc été réaffirmé au Conseil de la CNSA du 22 novembre 2016 **le principe de la double destination de l'aide à l'investissement.**

### **3. L'accueil en résidence : des arbitrages interministériels contestables qui menacent une forme innovante d'habitat collectif**

Le chapitre II du titre II de la loi ASV organise et rationalise les différentes formes prises par **l'habitat collectif pour personnes âgées**. Entre l'intervention à domicile et l'accueil en établissement médicalisé, la promotion du logement intermédiaire, favorisant l'autonomie du résident tout en lui assurant des prestations minimales, a paru comme un axe majeur de la loi. L'intégration des résidences-autonomie et des résidences-services, qui accueillent différents publics selon leur degré d'autonomie, au code de l'action sociale et des familles réaffirme leur **caractère d'établissement médico-social** et les droits qui en découlent pour leurs usagers.

#### *a) La résidence-autonomie : des financements à viabiliser*

La loi définit notamment les contours des nouvelles **résidences-autonomie** (anciennement « logements-foyers »), qui désignent des établissements comportant à la fois des locaux privatifs et des locaux communs et qui offrent des prestations minimales, individuelles ou mutualisées (dont la liste figure au décret du 27 mai 2016<sup>1</sup>), de nature à améliorer la qualité de vie des résidents.

En raison de leur vocation à accueillir des **personnes au niveau d'autonomie variable**, elles peuvent également fournir des services médico-sociaux similaires à ceux offerts en Ehpad, sans pour autant être qualifiées comme tel en raison d'un seuil capacitaire maximal défini par ce même décret. Dans ce dernier cas, le financement de cette forme nouvelle d'habitat collectif peut être assuré par la dotation globale de soins applicable aux Ehpad. Le décret favorise opportunément **les rapprochements entre**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-696 du 27 mai 2016 relatif aux résidences autonomie et portant diverses dispositions relatives aux établissements sociaux et médico-sociaux pour personnes âgées.

---

**résidences-autonomie et autres établissements médico-sociaux** en définissant le contenu de **conventions de partenariat**.

Dans le cas général, les résidences-autonomie bénéficient d'un « **forfait-autonomie** », auxquelles elles sont éligibles sous réserve de la conclusion d'un Cpom avec le département. Ce « forfait-autonomie » est financé par la section V du budget de la CNSA, qui y consacre **25 millions d'euros en 2016<sup>1</sup> et qui en prévoit 40 pour 2017**. Ce concours est ensuite réparti chaque année entre les départements en fonction du nombre de places dans les départements éligibles, cette répartition figurant au nombre des attributions des nouvelles **conférences des financeurs**, dont le but est d'assurer l'homogénéité de l'offre départementale à destination des personnes âgées.

Il est encore trop tôt pour dresser un bilan tout à fait exhaustif du succès des résidences-autonomie. La commission des affaires sociales souhaite néanmoins rappeler que cette forme innovante d'habitat collectif doit pouvoir s'affirmer comme alternative crédible à l'Ehpad, pour les publics dont le niveau d'autonomie le permet. En conséquence, la commission **déplore que les crédits de la section V du budget de la CNSA soient mobilisés pour des actions ponctuelles en-dehors de son champ de compétence** (notamment le fonds de soutien aux départements en difficulté doté de 50 millions d'euros<sup>2</sup>), alors qu'ils devraient abonder le financement de solutions plus pérennes.

*b) La résidence-services de deuxième génération : un modèle récent déjà menacé*

- Interrogations autour des services non individualisables

La résidence-services s'adresse quant à elle à un public âgé **autonome**, qui bénéficie d'un logement privatif ainsi que de diverses prestations mutualisées (restauration, blanchisserie, salle de sport...). Leur statut se fondait initialement sur la loi du 10 juillet 1965<sup>3</sup>, qui régissait le statut des immeubles détenus en copropriété. L'émergence de nouvelles formes de résidences-services, notamment celles où **le résident est locataire et non propriétaire**, a rendu nécessaire l'adaptation de l'arsenal législatif. Ce dernier a notamment posé la distinction entre « **résidences-services de première génération** » (fonctionnant sur le mode de la copropriété) et « **résidences-services de deuxième génération** » (fonctionnant sur le mode de la location).

L'un des grands enjeux de la loi ASV fut de distinguer, au sein des services offerts dans le cadre des résidences-services, les **services**

---

<sup>1</sup> Annexe 8 du PLFSS pour 2017.

<sup>2</sup> Voir le tome III du rapport n° 114 (2016-2017), loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, p. 20-21.

<sup>3</sup> Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

**individualisables**, facturables au seul résident, et les **services non-individualisables**, facturables à l'ensemble.

Aux termes de la loi<sup>1</sup>, « *les services spécifiques non individualisables sont ceux qui bénéficient par nature à l'ensemble des occupants. Les catégories de ces services sont définies par décret* ». Ils sont ensuite précisés au sein du contrat de location.

Ces services non individualisables ont été définis par un décret du 14 décembre 2016<sup>2</sup> et comprennent **l'accueil personnalisé et permanent des résidents et de leurs visiteurs, l'embauche d'un personnel chargé de la sécurité et de la surveillance et le libre accès aux espaces de convivialité**. Ces trois catégories de services ont été retenues au motif que ce sont les mêmes que celles définies comme non individualisables **pour les résidences-services en copropriété**<sup>3</sup>.

La commission des affaires sociales fait valoir à cet égard trois objections :

- premièrement, il paraît surprenant que le décret instaure parmi les services non individualisables un « *personnel spécifique **attaché à la résidence** [...] permettant d'assurer une veille **continue*** ». Cette rédaction ne semble pas prendre en compte les mutualisations rendues possibles par l'adossement d'une résidence-services à un Ehpad, ni les dispositifs moins coûteux de télésurveillance. La rigidité de cette disposition ne manquera pas d'engendrer une charge financière qu'il aurait été aisé d'atténuer ;

- deuxièmement, de l'avis de plusieurs fédérations d'établissements, mais aussi de celui du législateur, les services « par nature » non individualisables étaient tout à fait susceptibles d'inclure **l'accès au service de restauration et les investissements afférents**<sup>4</sup>. Considérés comme individualisables, donc facturés sans mutualisation, ces services seront plus onéreux pour les résidents aux revenus moins élevés ;

- troisièmement, vouloir calquer le modèle juridique des résidences-services en copropriété sur celui des résidences-services en location ne manque pas de **menacer la soutenabilité financière de ces dernières**. Les services individualisables étant répercutés par le propriétaire soit sur les loyers, soit sur les charges de copropriété, élever leur niveau risque de diminuer la solvabilité des résidents les moins favorisés.

---

<sup>1</sup> Article 15.

<sup>2</sup> Décret n° 2016-1737 du 14 décembre 2016 déterminant les catégories de services spécifiques non individualisables pouvant bénéficier aux occupants des résidences-services prévue à l'article L. 631-13 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> Décret n° 2016-1446 du 26 octobre 2016 relatif aux résidences-services en copropriété.

<sup>4</sup> Compte-rendu intégral des débats du 17 mars 2015 – M. Georges Labazée : « Ainsi, pour un service de restauration, les coûts d'entretien du réfectoire sont supportés par l'ensemble des copropriétaires, tandis que chaque repas est facturé individuellement. [...] Ce mode de fonctionnement est la condition de la viabilité financière des services offerts et correspond à l'esprit dans lequel les résidences-services se sont créées. »

---

Là encore, au même titre que pour les résidences-autonomie, on ne peut que s'inquiéter de ces mesures prises par le Gouvernement qui, en plus de contourner l'esprit de la loi, ne sont **pas de nature à donner toutes leurs chances à des formes innovantes d'habitat collectif**<sup>1</sup>.

- L'exclusion des bailleurs sociaux

La commission des affaires sociales souhaite relever un dernier écueil, qui relève davantage de la loi que des mesures réglementaires qui lui sont liées.

La définition de la résidence-services de deuxième génération retenue par la loi ASV et insérée au code de l'action sociale et des familles distingue trois acteurs : le résident locataire, le propriétaire de l'immeuble, souvent un investisseur souhaitant bénéficier d'avantages fiscaux, et éventuellement l'exploitant de la résidence qui gère les services offerts en possédant ou louant les locaux affectés aux services.

Dans ces termes, la définition exclut la forme de résidence-services qui figure au code de la construction et de l'habitat où **le propriétaire de l'immeuble a qualité de bailleur social**. La distinction services individualisables/services non individualisables n'y est donc pas applicable.

Cette exclusion a de quoi surprendre, si l'on considère que de nombreuses résidences-services ont été conçues à destination de publics peu aisés par des associations reconnues bailleurs sociaux. Paradoxalement, la rédaction restrictive du décret définissant les services non individualisables anéantit tout avantage qu'auraient trouvé les bailleurs sociaux propriétaires de résidences-services à dépendre du régime instauré par la loi ASV.

---

<sup>1</sup> La commission des affaires sociales est d'autant plus surprise du choix du Gouvernement retenu dans le décret que, dans une réponse à une question de Mme Michèle Tabarot, députée des Alpes-Maritimes (n° 60 517), le Gouvernement évoque la distinction entre services individualisables et non individualisables comme permettant « de ne pas méconnaître les effets positifs de la mutualisation pour les services non individualisables » et de « garantir une **répartition plus précise et plus juste** des charges relatives aux services en fonction de leur consommation réelle ».

---

### **C. LES MESURES RÉGLEMENTAIRES RESTANT À PRENDRE : DES DÉCRETS SENSIBLES RELATIFS À LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS**

La majorité des mesures réglementaires restant à prendre concerne la matière assez sensible de **l'échange d'informations** entre les différents services, de l'État comme du département, afin de fluidifier le parcours de la personne âgée et d'alléger les démarches à remplir par elle et sa famille. Trois autres décrets<sup>1</sup> touchant d'autres matières sont en cours d'examen, leur publication étant qualifiée d'« imminente » par la direction générale de la cohésion sociale.

#### **1. Les décrets visés par la commission nationale de l'informatique et des libertés**

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. **Ce décret n'est toujours pas pris, mais sa publication ne poserait a priori pas de problème particulier, la Cnil ayant rendu un avis favorable sur ses dispositions.**

Les articles 73 et 75 de la loi prévoient l'élaboration d'un **système d'informations commun aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)**, auxquelles sont rattachées les équipes médico-sociales chargées de l'évaluation de la perte d'autonomie. Cet important chantier, en raison des **externalités positives considérables** attendues tant dans le champ des personnes âgées que dans celui des personnes handicapées<sup>2</sup>, a déjà été engagé sous l'égide de la CNSA. La sensibilité des matières visées par les décrets attendus -transmission de données des MDPH à la CNSA, conditions d'interopérabilité des systèmes d'informations de la CNSA et de la caisse nationale d'allocations familiales- explique que la procédure de l'examen soit allongée, mais le succès du système d'informations commun dépend aussi de la célérité de leur parution.

---

<sup>1</sup> Un décret en application de l'article 20 sur l'attribution préférentielle de certains logements locatifs à loyer modéré à des personnes âgées est actuellement revu par le secrétariat général du Gouvernement afin que les matières relevant d'un décret en Conseil d'État et d'un décret simple soient distinguées ; un décret en application de l'article 35 sur le registre spécial des mandats de protection future auquel la Chancellerie apporte les derniers éléments ; un décret en application de l'article 56 sur la formation des accueillants familiaux recueille actuellement l'avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH).

<sup>2</sup> Voir notamment le rapport n° 218 (2016-2017) de Claire-Lise Champion et de Philippe Mouiller sur la prise en charge de personnes handicapées dans des établissements situés en dehors du territoire national.

---

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 (cf. *supra*) 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<sup>1</sup>) a rendu nécessaire le suivi national de ces dépenses qui jusqu'ici ne faisaient pas l'objet d'une consolidation satisfaisante. Là aussi, en raison du caractère individuel des informations transmises, l'avis nécessaire de la Cnil explique le délai de publication des décrets dont l'examen est en cours.

## **2. Un décret problématique sur l'échange d'informations entre les départements et l'administration fiscale**

L'article 43 de la loi dispose que « les administrations fiscales transmettent chaque année aux départements, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les informations nécessaires à l'appréciation des ressources des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie ». La transmission de ces informations présente un intérêt majeur, dans la mesure où elle est autant de nature à lutter contre les abus d'attribution de l'APA qu'à **faciliter le travail des équipes départementales dans le versement de l'allocation**. La commission des affaires sociales réitère son attachement à l'application de cette mesure.

Or, il semblerait que la direction générale des finances publiques (DGFip) n'estime pas possible le transfert des données fiscales qu'elle gère, en raison de l'incompatibilité de taille de ses systèmes d'informations avec ceux, plus réduits, des conseils départementaux. **Le décret prévu par l'article 43 en serait donc à un stade de rédaction peu avancé.**

La commission des affaires sociales, tout en comprenant les contingences importantes que suppose l'article 43 pour la DGFip, est décidée à demander la relance des travaux autour de ce décret, qui participe du bon dialogue entre administrations et dont les effets sont fortement attendus sur le terrain.

---

<sup>1</sup> Annexe 8 du PLFSS 2017.

**D. AUCUN RAPPORT PRÉVU PAR LA LOI N'A À CE JOUR ÉTÉ RENDU**

Matière	Article	Origine de la demande	Délai limite de remise	Remise
Logement en cohabitation intergénérationnelle	17	Assemblée nationale	28 décembre 2016	Non
Monnaie complémentaire pour l'autonomie	50	Sénat	28 décembre 2016	Non
Recours à l'allocation de solidarité pour personnes âgées (Aspa)	101	Assemblée nationale	28 décembre 2016	Non
Mise en œuvre de la loi ASV	86	Gouvernement	28 juin 2017, puis 28 décembre 2018	Non
Développement d'une offre d'hébergement temporaire au sein des résidences-autonomie	10	Assemblée nationale	28 décembre 2017	Non
Évaluation des Spasad	49	Gouvernement	31 décembre 2017	Non
Évaluation de la procédure de renouvellement des autorisations des ESMS	66	Assemblée nationale	31 décembre 2017	Non

Sur les huit rapports prévus par la loi, **trois accusent un retard de remise**. La commission des affaires sociales exprime à ce titre un regret particulier quant au **rapport relatif au recours à l'Aspa**, dont les conclusions sont très attendues, notamment sur le lien supposé entre non-recours et recouvrement sur actif successoral.

**II. LA LOI DE MODERNISATION DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ**

Dans le domaine de la santé, seule la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé est en attente de mesures d'application. Au 31 décembre 2016, près d'un an après sa promulgation, son taux d'application s'élève à seulement 64 %. 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'a été remis au Parlement à ce stade.

---

## A. 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<sup>er</sup> de la loi, qui définit le cadre dans lequel est conduite la politique de santé, est depuis peu 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 par le décret en Conseil 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<sup>er</sup>, ont quant à elle fait l'objet du décret en Conseil d'État en date du 26 janvier 2017<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé.

• **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<sup>1</sup> ;

- 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'urgence<sup>2</sup> ;

- 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 mineurs<sup>3</sup>. 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 concernées<sup>4</sup>. Cette liste comprend par exemple 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Décret n° 2016-683 du 26 mai 2016 relatif à la délivrance de la contraception d'urgence par les infirmiers scolaires.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

---

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 paru<sup>1</sup>. 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.

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. 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 sont testés : le « Nutri-score », plébiscité par l'Inserm, le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) et le 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.

Une évaluation de cette expérimentation devrait être à présent réalisée et votre commission sera particulièrement attentive au dispositif finalement retenu par le Gouvernement, qui permettra de savoir si le dispositif sera réellement appliqué et, surtout, de mesurer son efficacité.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-980 du 19 juillet 2016 relatif à l'information nutritionnelle complémentaire sur les denrées alimentaires.

• **Les dispositions en matière de santé environnementale**

De nombreuses dispositions législatives dans le domaine de la santé environnementale demeurent en revanche inapplicables. Cela concerne :

- 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 règles d'hygiène et de conception applicables aux systèmes collectifs de brumisation d'eau que leurs modalités de contrôle, voire d'interdiction (article 51) ;
- 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) ;
- 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 prolifération (article 57) ;
- la définition par arrêté des modalités d'interdiction des jouets comportant du bisphénol A au-delà d'une certaine concentration (article 59) ;
- la définition des règles visant à protéger l'audition des utilisateurs d'appareils portables et de dispositifs d'écoute (article 61).

• **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 décret<sup>1</sup> 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 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 28 proscrit le vapotage dans certains lieux publics.

---

<sup>1</sup> Décret n°2016-334 relatif au paquet neutre des cigarettes et de certains produits du tabac.

---

L'article 135, qui prévoyait une expérimentation de la mise en place d'une consultation spécialisée pour les femmes enceintes fumeuses, est également applicable<sup>1</sup>.

En revanche, faute de mesures d'application, deux articles restent inapplicables.

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. Par la voix de la rapporteure de la commission des affaires sociales, le Sénat avait émis des doutes quant à l'applicabilité de ce dispositif en raison de sa forme, un rapport, de sa complexité et du nombre et de la diversité des acteurs concernés et proposé un dispositif plus simple.

La commission des affaires sociales avait alerté sur les délais nécessaires à la mise en œuvre des mécanismes de traçabilité des produits du tabac qui nécessite l'adoption de textes par la commission européenne. Elle avait indiqué que des mesures nationales ne pourraient intervenir dans cet intervalle. Dans ces conditions, il est tout à fait compréhensible que l'article 33, qui prévoit le contrôle de la traçabilité par un tiers indépendant soit resté inappliqué.

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.

- **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. 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.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1479 du 4 novembre 2011 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.

Si, pour l'essentiel, la mise en œuvre de cette mesure repose sur les partenaires de la convention Aeras, on ne peut que regretter que le décret précisant les sanctions encourues par les assureurs qui enfreindraient le droit à l'oubli et celui précisant les conditions d'information des candidats à l'assurance n'aient toujours pas été publiés.

• **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 1er 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.

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.

---

## ***B. 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 n° 2016-314 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 LMSS, 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 n° 2016-1012 du 22 juillet 2016, qui précise qu'il s'agit du numéro 116 117.

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 n° 2016-1009 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, soit plus d'un an après la promulgation de loi, votre commission relève que de très nombreux 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.

Les nombreux textes nécessaires à l'application des dispositions relatives à la profession d'assistant dentaire restent également intégralement à prendre, de même que ceux relatifs à la profession de masseur-kinésithérapeute, à celle d'orthophoniste et à celle d'orthoptiste.

Un décret n° 2016-743 du 2 juin 2016 et un arrêté du 10 octobre 2016 ont en revanche 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'application<sup>1</sup>, de même que les dispositions relatives aux compétences des manipulateurs d'électroradiologie médicale<sup>2</sup>.

- **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 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Décret n° 2016-1672 du 5 décembre 2016 relatif aux actes et activités réalisés par les manipulateurs d'électroradiologie médicale.

---

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 1er 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 consultés par l'agence France presse et 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 1er 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 1er décembre 2017, soit après les échéances électorales à venir.

- **Les groupements hospitaliers de territoire (GHT)**

Conformément au calendrier prévu par l'article 107 de la loi, qui prévoyait la constitution des GHT au 1er 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 groupement, 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 au 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 1er janvier 2017 et l'ensemble des autres composantes du projet au 1er 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.

- **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 (décret n° 2016-1249). 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<sup>1</sup>, 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 d'accès à caractère ponctuel.

Ces deux textes importants –qui ont pu susciter quelques mécontentements<sup>2</sup> chez les professionnels ne bénéficiant que d'un accès limité ou partiel à cette source d'informations d'une richesse exceptionnelle–doivent encore être complétés par deux arrêtés portant notamment sur les référentiels de sécurité à mettre en œuvre pour l'accès et le traitement de telles données.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1871 du 26 décembre 2016 relatif au traitement de données à caractère personnel dénommé « système national des données de santé » et décret no 2016-1872 du 26 décembre 2016 modifiant le décret no 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi no 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

<sup>2</sup> Les UNPS, notamment, regrettent de ne pas compter parmi les acteurs bénéficiant d'un accès permanent au SNDS.

---

### III. LES LOIS RELATIVES AU DROIT DU TRAVAIL, À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Une dizaine de lois appelant des mesures d'application sont intervenues dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle au cours de la législature. **Une grande majorité d'entre elles sont applicables à 100 %.** C'est le cas des lois ayant mis en place les nouveaux instruments de la politique de l'emploi souhaités par le Gouvernement (emplois d'avenir, contrat de génération), pour lesquelles les mesures d'application sont intervenues dans des délais très rapides, mais aussi de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, ou encore du volet « travail » de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Dans le cadre de ce bilan d'ensemble, votre commission a centré ses observations sur les lois les plus récentes intéressant ces différents domaines, qui sont également celles marquant les évolutions législatives les plus significatives de la législature.

#### A. LE VOLET « TRAVAIL » DE LA LOI « MACRON »

S'agissant du 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, **toutes les mesures règlementaires ont été prises.**

En effet, après plus de quinze mois d'attente, le décret du n° 2016-1581 du 23 novembre 2016 a défini le barème indicatif d'indemnisation par les prud'hommes en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Au regard de l'attente forte des entreprises, il s'agit toutefois d'une demi-mesure, alors que le Sénat a souhaité à plusieurs reprises un barème impératif, seul à même d'offrir une réelle prévisibilité aux employeurs.

#### B. LA LOI RELATIVE AU DIALOGUE SOCIAL ET À L'EMPLOI

La loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a pour objet de **réformer les relations collectives de travail**, aux niveaux interprofessionnel, des branches et des entreprises, afin d'améliorer la représentation de tous les salariés, de rationaliser et d'**améliorer la portée de la négociation obligatoire en entreprise** et de **simplifier le fonctionnement des institutions représentatives du personnel (IRP)**. Elle a également encouragé le maintien en activité des salariés avec la création de la prime d'activité, qui s'est substituée au RSA activité et à la prime pour l'emploi.

---

Un an et demi après sa publication, **quasiment toutes les dispositions d'application de la loi ont été prises.**

La mesure centrale de ce texte, destinée à développer le dialogue social en direction des salariés des très petites entreprises, était la création, par son **article 1<sup>er</sup>**, de **commissions paritaires régionales interprofessionnelles** (CPRI). Leur entrée en vigueur est fixée au 1er juillet 2017.

Toutefois, à ce jour, aucune mesure réglementaire n'a été prise pour préciser leur périmètre, leurs modalités de fonctionnement ou encore les conditions de prise en charge de leurs frais d'activité par le fonds paritaire de financement du dialogue social. De plus, les organisations syndicales y disposent de sièges répartis proportionnellement à leur audience mesurée, dans la région, lors du scrutin national organisé auprès des salariés des TPE et peuvent, à cette occasion, indiquer l'identité des personnes qu'elles envisagent de désigner pour siéger à la CPRI. Lors de sa première édition, en décembre 2012, le taux de participation s'était élevé à 10,38 %. La nouvelle mesure, qui a eu lieu du 30 décembre 2016 au 13 janvier 2017, n'a pas davantage mobilisé les 4,5 millions de salariés concernés : la participation a été de 7,35 %, ce qui fragilise la légitimité de ces nouvelles instances.

Cette loi visait également à valoriser l'exercice de responsabilités syndicales en entreprise. Son article 5 a ainsi prévu l'établissement, par le Gouvernement, d'une liste des compétences acquises durant un mandat de représentant du personnel, afin de pouvoir obtenir au terme de celui-ci une certification correspondante dans le cadre d'une validation des acquis de l'expérience. À ce jour, elle n'a pas été publiée.

Dans les entreprises dépourvues de délégué syndical, un décret en Conseil d'État, mentionné à l'**article 21**, mais toujours en attente de publication, devra prévoir les modalités de **renouvellement, de révision et de dénonciation** des accords d'entreprise ou d'établissement conclus par des **salariés mandatés**, ce sujet n'ayant pas été abordé par le décret du 20 décembre 2016<sup>1</sup>. Le retard pris dans la publication de ce décret s'explique vraisemblablement par les modifications apportées par l'article 18 de la loi « Travail » du 8 août 2016 aux règles dérogatoires de conclusion d'un accord collectif en l'absence d'un délégué syndical.

A l'**article 23**, l'habilitation dont bénéficiait le Gouvernement pour modifier par **ordonnance** les règles de répartition des crédits et de gouvernance du **fonds paritaire de financement des partenaires sociaux** est devenue caduque, la date butoir fixée au 18 août 2016 ayant été dépassée. Il convient à cet égard de rappeler que l'article 35 de la loi « Travail » du 8 août

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1797 du 20 décembre 2016 relatif aux modalités d'approbation par consultation des salariés de certains accords d'entreprise.

2016 a modifié ces règles en leur ajoutant le critère lié au nombre de salariés pour apprécier la représentativité patronale.

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 compte tenu de leur fonction hiérarchique, et ne disposent donc pas de représentants pour négocier la **convention collective spéciale**, mentionnée à l'article L. 123-2 du code de la sécurité sociale, qui leur est applicable. Pour répondre aux attentes de ces agents, la mesure de l'audience des représentants des agents de direction sera désormais appréciée au regard des suffrages exprimés lors de l'élection des membres représentant ce personnel aux **commissions paritaires nationales**. Votre commission regrette que le Gouvernement n'ait toujours pas pris le décret en Conseil d'Etat prévu à cet article, alors qu'il est issu d'un amendement adopté au Sénat et présenté par trois groupes politiques, de la majorité comme de l'opposition<sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'**article 26** de la loi donnait une assise législative au conseil d'orientation des conditions de travail (Coct) et à ses comités régionaux, définissant leurs missions consultatives et d'appui à l'élaboration des politiques en la matière ainsi que les différents organismes qui y sont représentés. C'est finalement un décret du 22 décembre 2016<sup>2</sup> qui est venu se substituer aux dispositions réglementaires existantes pour moderniser le fonctionnement du Coct. Il a notamment institué au niveau national un groupe permanent d'orientation, chargé plus particulièrement de participer à l'élaboration du plan santé au travail ou encore de contribuer à la définition des orientations de la politique de l'Etat en matière de santé et de sécurité au travail. Au niveau régional, des groupes permanents régionaux d'orientation des conditions de travail sont chargés, dans leur ressort territorial, de définir les orientations des politiques de santé au travail, d'amélioration des conditions de travail et de lutte contre les risques professionnels correspondant aux besoins spécifiques de leur région.

Malgré la publication de deux décrets importants le 30 décembre 2015<sup>3</sup> pour rendre applicable le **compte personnel de prévention de la pénibilité** (C3P), votre commission constate que le décret

---

<sup>1</sup> Le groupe Les Républicains, le groupe socialiste et républicain, le groupe du Rassemblement démocratique et social européen.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Décret n° 2015-1885 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité et décret n° 2015-1888 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité et à la modification de certains facteurs et seuils de pénibilité.

---

prévu à l'article 29 pour définir les conditions dans lesquelles l'employeur peut établir la déclaration d'exposition des salariés à des risques professionnels n'est toujours pas publié. Le Gouvernement semble considérer que ce décret n'est pas nécessaire.

A l'**article 34**, le Gouvernement n'a toujours pas remis au Parlement le rapport sur la **situation des artistes et techniciens intermittentes du spectacle**, que votre commission avait par ailleurs jugé inutile.

A l'**article 39**, le Gouvernement a adopté avant le terme de son habilitation, fixé au 17 février 2016, l'ordonnance<sup>1</sup> transformant l'**Association nationale pour la formation professionnelle des adultes** (Afp) en un **établissement public à caractère industriel et commercial** (Epic). Le projet de loi de ratification de l'ordonnance a quant à lui été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 janvier dernier, respectant le délai de trois mois prévu par l'habilitation entre la publication de l'ordonnance et le dépôt du projet de loi de ratification devant le Parlement. Le Sénat examinera d'ailleurs ce texte en séance publique le 9 février prochain.

### C. LA LOI « TRAVAIL »

Le présent bilan a été établi sur les mesures réglementaires d'application arrêtées au 31 décembre 2016. À cette date, 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, dite loi « travail », avait été promulguée depuis moins de cinq mois, soit une durée inférieure au délai de six mois fixé comme objectif pour la parution des textes d'application par une circulaire du Premier ministre du 29 février 2008.

Il est néanmoins intéressant de souligner que près de **80 % des mesures d'application** de cette loi avaient été publiées au 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'objectif du Gouvernement étant de prendre les mesures restantes avant la **fin du premier trimestre**.

Force est de constater que les décrets d'application des dispositions emblématiques du texte ont été adoptés avec diligence par le Gouvernement. Ainsi, les **articles 8 et 9** instituent, pour les dispositions du code du travail relatives à la durée du travail et aux congés, une nouvelle architecture visant à développer la fixation conventionnelle de leurs modalités de mise en œuvre. Ils distinguent l'ordre public, auquel il n'est pas possible de déroger par accord, le champ de la négociation collective de

---

<sup>1</sup> 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.

branche ou d'entreprise et les dispositions supplétives ayant vocation à s'appliquer en l'absence d'accord. Ce sont au total plus d'une centaine d'articles du code du travail qui ont été réécrits. Les cinq décrets en tirant les conséquences dans sa partie réglementaire ont été publiés dès le 18 novembre 2016.

De même, la mise en œuvre du compte personnel d'activité au 1<sup>er</sup> janvier 2017, comme le prévoit l'article 39 de la loi, a été rendu possible par la publication de trois décrets, le premier du 12 octobre 2016<sup>1</sup> définissant ses conditions générales de mise en œuvre, un second du 28 décembre 2016<sup>2</sup> mettant en place des traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires à la gestion du CPA et un troisième<sup>3</sup> précisant les modalités de fonctionnement du compte d'engagement citoyen (CEC).

Toutefois, plusieurs mesures d'application importantes restent en **attente de publication**.

Ainsi, le texte réglementaire relatif à la composition de la **commission chargée de refonder le code du travail** prévue à l'article 1<sup>er</sup> n'est toujours pas publié, alors que cette commission ne dispose que de deux années à compter de la promulgation de la loi pour réaliser ses travaux.

A l'article 9, les décrets du 18 novembre 2016 n'ont pas précisé 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.

L'article 16 prévoit que les **conventions et accords** de branche, de groupe, interentreprises, d'entreprise et d'établissement conclus après le 1<sup>er</sup> septembre 2017 seront disponibles en ligne sur un **site public** mais le décret d'application, qui prévoira notamment leurs conditions d'anonymisation, n'a toujours pas été pris.

Les mesures d'application relatives à la **responsabilité sociale des plateformes électroniques** à l'égard de leurs collaborateurs ne sont pas encore publiées (art. 60), alors que le Gouvernement présentait cette mesure comme une priorité pour renforcer les droits fondamentaux des travailleurs concernés.

La création, à l'article 64, d'une **instance de dialogue social dans les réseaux de franchise**, qui avait été fortement combattue au Sénat, reste pour l'instant virtuelle. Le décret déterminant, à défaut d'accord collectif, ses

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1367 du 12 octobre 2016 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité.

<sup>2</sup> Décret n° 2016-1950 du 28 décembre 2016 relatif aux traitements de données à caractère personnel liés au compte personnel d'activité.

<sup>3</sup> Décret n° 2016-1970 du 28 décembre 2016 relatif au compte d'engagement citoyen du compte personnel d'activité.

caractéristiques, comme sa composition, le mode de désignation de ses membres ou encore la durée de leur mandat, n'a pas encore été pris. De même, le délai dans lequel un franchiseur doit engager à la demande d'une organisation syndicale représentative dans la branche une négociation visant à mettre en place cette instance, n'a toujours pas été fixé.

En dépit des déclarations du Gouvernement en faveur du développement de l'apprentissage, notamment dans la sphère publique, les mesures réglementaires relatives aux **contrats d'apprentissage** conclus par les personnes morales de **droit public** dont le personnel ne relève pas du droit privé restent en attente de publication (art. 73).

Cette loi prévoyait également plusieurs mesures visant à **lutter contre la précarité du travail saisonnier**. Son article 86 invitait les partenaires sociaux des branches où il est particulièrement développé à engager, dans les **six mois** suivant sa promulgation, une **négociation relative au contrat de travail saisonnier** et à ses modalités de reconduction. Il conférait également au Gouvernement, pour une durée de neuf mois, une **habilitation** à prendre par **ordonnance** des mesures visant à faire **diminuer** cette **précarité**, en instituant la **reconduction** des contrats saisonniers lorsqu'aucune stipulation conventionnelle ne le prévoit et en permettant la **prise en compte de l'ancienneté** des salariés concernés. A ce jour, **aucune information** n'a été fournie à votre commission concernant l'avancée d'éventuelles négociations de branche sur ce sujet tandis que le Gouvernement dispose désormais de **moins de quatre mois** pour prendre son ordonnance, sans que le Parlement n'ait été consulté quant à ses orientations.

De plus, l'article 87 met en place une **expérimentation** autorisant la **conclusion de contrats de travail intermittents** dans les branches où l'emploi saisonnier est très développé, et ce même **en l'absence d'un accord de branche ou d'entreprise** l'autorisant, comme le prévoit le droit commun. Cette initiative, saluée ensuite au Sénat lors de l'examen de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, n'a pourtant **toujours pas été mise en application**, faute de la publication par le Gouvernement d'un **arrêté** désignant les **branches éligibles** à l'expérimentation, dont le terme est fixé au 31 décembre 2019.

Un décret est également attendu pour préciser à quelles conditions les règles des **groupements d'employeurs** sont étendues aux sociétés coopératives existantes (art. 89).

Si le décret du 27 décembre 2016<sup>1</sup> a mis en œuvre la réforme de la **médecine du travail** prévue à l'article 102, celui relatif à l'**aptitude** des

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1908 du 27 décembre 2016 relatif à la modernisation de la médecine du travail.

---

personnels assurant la **sécurité du réseau ferroviaire** national n'est toujours pas publié (art. 103). En outre, un décret prévu au même article devra définir les conditions dans lesquelles une aptitude délivrée à l'étranger fait l'objet d'une **reconnaissance** par les autorités françaises.

Alors que le Gouvernement a érigé la **lutte contre la fraude au détachement de travailleurs** comme une priorité nationale, les dispositions de la loi « Travail » qui portent sur ce sujet demeurent inapplicables, faute de décret d'application. Il en va ainsi :

- de 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 (art. 105) ;

- de l'**affichage obligatoire** sur les chantiers du bâtiment ou du génie civil de la réglementation applicable aux travailleurs détachés (art. 105) ;

- de 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 (art. 105) ;

- de l'obligation de déclarer auprès de l'inspection du travail les accidents de travail dont sont victimes les travailleurs détachés (art. 105) ;

- du montant de la **contribution** dont doit s'acquitter tout employeur qui détache des travailleurs en France, destinée à financer le fonctionnement du téléservice SIPSI (système d'information sur les prestations de service internationales), qui assure la gestion des déclarations préalables de détachement (art. 106) ;

- 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 (art. 107).

Par ailleurs, le décret relatif au **repérage de l'amiante** avant travaux, prévu à l'article 113, n'a toujours pas été publié, alors qu'il constituait l'une des principales recommandations du comité de suivi sur l'amiante mis en place en 2014 par notre commission.

A l'article 116, le décret fixant la liste des agents de contrôle assimilés à des **inspecteurs du travail** n'a toujours pas été publié.

Enfin, le décret en Conseil d'Etat définissant le **code de déontologie des inspecteurs du travail**, prévu à l'article 117, demeure en attente de publication.



---

## COMMISSION DE LA CULTURE

	<u>Pages</u>
I. LA LOI POUR LA REFONDATION DE L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE .....	157
II. LA LOI RELATIVE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE.....	159
III. LA LOI RELATIVE À LA LIBERTÉ DE CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE .....	161



## Bilan quinquennal de l'application des lois

Pour la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, trois lois adoptées au cours du quinquennat se distinguent particulièrement : celle sur la refondation de l'école de la République, celle relative à l'enseignement supérieur et à la recherche et la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine. Les deux premières ont été promulguées en juillet 2013, la dernière en juillet 2016. Le bilan qu'on peut aujourd'hui en dresser est donc par construction très différent : sur le plan quantitatif, c'est-à-dire le nombre de dispositions applicables et le nombre de mesures d'application qui restent à prendre, les deux premières sont pratiquement intégralement appliquées, alors que la LCAP n'en est qu'à ses débuts. Trois ans et demi après leur promulgation, le bilan de la loi sur la refondation de l'école et de la loi ESR peut donc être plus qualitatif.

### I. LA LOI POUR LA REFONDATION DE L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE

La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République constitue la traduction législative de la « priorité du quinquennat », en faveur de la jeunesse, annoncée par le Président de la République.

**L'ensemble des mesures règlementaires d'application de cette loi ont été prises**, les dernières l'étant au cours de la session 2015-2016. **Sur le plan strictement juridique, la loi du 8 juillet 2013 est donc totalement appliquée.**

Parmi les rapports prévus par la loi, seul celui évaluant l'expérimentation du « dernier mot aux familles » en matière d'orientation en classe de troisième est en attente de publication.

**Une particularité de la loi du 8 juillet 2013 est d'avoir prévu, par son article 88, un comité de suivi de son application**, composé de douze membres dont huit parlementaires, **et présidé par le député Yves Durand**, rapporteur de ce texte à l'Assemblée nationale.

**Comme il l'avait d'ailleurs rappelé lors de son audition par la commission, l'évaluation de l'application de la loi ne saurait se limiter à la publication des textes règlementaires qu'elle prévoit.**

**Cela est d'autant plus vrai que s'agissant d'une loi de programmation, au surplus dans un domaine où, en application de l'article 34 de la Constitution, la loi se borne à en déterminer les principes fondamentaux, une grande partie des mesures de la loi**, dont certaines de ses mesures principales, à l'instar de la création de 60 000 postes ou de la réforme du collège, **sont prévues par le rapport annexé, dénué de valeur juridique, et relèvent du pouvoir règlementaire.**

**Là encore, la quasi-totalité des mesures prévues par le rapport annexé par le Gouvernement ont été réalisées, du moins formellement.** Il en va ainsi de la création de 60 000 postes dans l'enseignement scolaire, supérieur et agricole. Sur le plan strictement budgétaire, le projet de loi de finances 2017 prévoit ainsi la création de 11 662 postes qui, ajoutés aux 42 338 créés depuis 2012, aboutissent aux 54 000 postes prévus en faveur de l'enseignement scolaire. **Cela ne signifie pourtant pas que ces postes seront réellement créés** : la Cour des comptes relevait que « sur les 31 627 postes créés entre 2012 et 2015, 27 668 ont été effectivement pourvus ». La politique de création de postes se heurte à des difficultés de recrutement, mises en évidence par notre collègue Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis, dans son avis budgétaire consacré aux crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2017.

Sous un angle qualitatif, **le comité de suivi de la loi de refondation, dans son premier rapport annuel remis fin 2015, dressait un bilan mitigé de l'application de la loi** : « le comité de suivi ne peut qu'être frappé par l'insuffisance de l'appropriation de la cohérence de la loi par les enseignants, par l'affadissement et la parcellisation de son application ». S'agissant de la priorité donnée à l'enseignement primaire et à l'acquisition des fondamentaux, mesure phare de la loi du 8 juillet 2013, le comité de suivi relevait que sa mise en place était « inégale et diluée », du fait d'« un séquençage des mesures contestables [et] une mise en application reportée », aboutissant à « des attentes globalement déçues ».

**Il en va de même de la formation initiale et continue des enseignants.** Les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) ont été mises en place dans des délais relativement courts. Dans son rapport, le comité de suivi observait que cette « mise en œuvre s'avère difficile, rencontre des résistances et se heurte à des pratiques ancrées anciennes et à des configurations structurelles aux logiques concurrentes ». Le caractère professionnalisant de la formation initiale, à laquelle la commission de la culture, de l'éducation et de la communication était très attachée et qui participe de la professionnalisation du métier d'enseignant, n'est pas réalisé. Enfin, la formation continue des enseignants demeure insuffisante, en ce qu'elle ne correspond pas à une logique de développement professionnel et qu'elle contribue peu au déroulement de la carrière.

La prochaine étape est certainement l'évaluation de la loi et des mesures qu'elle contient au regard des objectifs qu'elle s'était fixés ; s'il est trop tôt pour juger de l'évolution générale du niveau des élèves, dont l'amélioration est le premier objectif de la refondation de l'école, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a formé, avec la commission des finances, un groupe de travail chargé de mener un premier travail d'évaluation globale de la réforme des rythmes scolaires, qui devrait rendre son rapport à l'été prochain.

---

## II. LA LOI RELATIVE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE

La loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a été promulguée deux semaines après la loi de refondation de l'école. Comprenant 129 articles, elle s'articulait aussi autour de **quatre grands objectifs**.

Le **premier** était consacré à la **réussite** ; il s'agissait « *d'offrir de meilleures chances de réussite à tous les étudiants, améliorer la pertinence de leur orientation et leur insertion professionnelle, pour atteindre 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur* ».

Sur la première partie de cet objectif, la réussite étudiante, comme le constatait par notre rapporteur, Jean-Léonce Dupont, dans son rapport sur la réforme du système LMD<sup>1</sup>, la loi ESR avait notamment prévu une **réforme globale du cycle licence** : un nouveau cadre national de formation licence est paru le 16 décembre 2013 et une spécialisation progressive a été mise en place à partir des rentrées 2014 et 2015. Malgré cela, **l'échec en licence** est resté une cruelle réalité pour près des 2/3 des étudiants inscrits dans ce cycle : en 2011, seuls 27,6 % de nos étudiants obtenaient leur licence en 3 ans ; en 2017 ils ne devraient pas être plus de 27,5 %.

En revanche, la loi a porté ses fruits sur plusieurs points, notamment la **mise en place de France Université Numérique (FUN)**, plateforme sur laquelle **262 MOOCS** sont ouverts à ce jour. **Les expérimentations permises par la loi ont été menées à bien**, notamment celle de la première année commune aux études de santé (PACES) ou des études paramédicales. Un rapport d'évaluation devra être adressé au Parlement au cours de l'année 2018. Dernier point concernant la réussite étudiante, le **plan national de vie étudiante**, mesure qui ne relevait pas de la loi mais s'inscrivait dans son cadre, a été annoncé le 1<sup>er</sup> octobre 2015.

En matière **d'orientation**, l'ensemble des dispositifs innovants prévus par la loi ont été mis en place (accès prioritaire des bacheliers professionnels en STS, accès prioritaire des bacheliers technologiques en IUT, droit d'accès pour 10 % des meilleurs élèves de chaque lycée aux filières sélectives de l'enseignement supérieur et décloisonnement entre lycées et universités). Elles ont été complétées par des mesures extra-législatives (amélioration lente mais continue d'APB, développement des passerelles entre filières, création du parcours avenir de découverte des formations et des métiers et simplification de l'offre de formation).

Malgré son ampleur, **l'ensemble de ces mesures n'a pas porté tous les fruits attendus et l'orientation reste un mécanisme « couperet »**

---

<sup>1</sup> « Adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français du système Licence-Master-Doctorat » - Rapport de M. Jean-Léonce Dupont n° 29 (2016-2017) au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

---

**fonctionnant largement sur l'échec et l'éviction**, comme l'a montré le rapport fait au nom de la commission par Guy-Dominique Kennel<sup>1</sup>.

Le **deuxième objectif de la loi** était de « *donner un nouvel élan et une meilleure visibilité à notre recherche* ».

Certaines mesures ont été appréciées par la communauté scientifique, telles que l'élaboration de la stratégie nationale de la recherche ou la transformation de l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur en Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. En revanche, la création d'un conseil stratégique de la recherche n'a pas donné les résultats escomptés et la diminution drastique des moyens accordés à l'Agence nationale de la recherche a ravivé les tensions au sein de la communauté scientifique. Au sein de la communauté scientifique, le fait que le conseil stratégique n'ait jamais été présidé par le Premier ministre, ni même par le ministre chargé de la recherche, et qu'il n'ait jamais fait l'objet de commande de la part du Gouvernement pour enrichir sa réflexion sur la recherche ou préparer une de ses décisions programmées, constitue un signe indéniable d'une certaine désaffection du Gouvernement dans son rôle de stratège en matière d'orientation et de programmation de la recherche. Cet état de fait entraîne des tensions entre les différents acteurs de la recherche. L'ANR se voit mise en cause par sa répartition, jugée peu transparente, des budgets entre les différents comités d'évaluation scientifique.

Plus généralement, c'est la **réduction importante de la dotation de l'ANR entre 2012 et 2016 (- 24%)** qui nuit à son efficacité. Comme cela avait d'ailleurs été mentionné lors de l'examen du dernier budget au sein de la commission, les taux de sélection très élevés des appels à projets ont engendré de nouvelles frustrations au sein de la communauté scientifique et ont semé le doute sur la volonté réelle du Gouvernement de soutenir ce secteur. Le Gouvernement a d'ailleurs pris conscience de cette difficulté et a « corrigé le tir » dans le dernier budget.

**Le troisième objectif, fixé par la loi** : « *renforcer la coopération entre tous les acteurs et réduire la complexité institutionnelle, concilier la collégialité dans l'université et l'excellence pour tous* », **est globalement atteint ou en voie de l'être**. La création des regroupements se poursuit, même si les effets de cette **structuration** ne sont pas encore fait sentir. La loi a également amélioré la **gouvernance** des universités en la rendant plus démocratique et plus collégiale avec, notamment, l'instauration des conseils académiques et la rénovation des conseils d'administration (en particulier l'introduction de la parité). Enfin, la création par la loi d'un **statut pour les « établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général »** a largement contribué

---

<sup>1</sup> « Une orientation réussie pour tous les élèves » - Rapport d'information n° 737 (2015-2016) de M. Guy-Dominique Kennel au nom de la mission d'information sur l'orientation scolaire.

---

à la structuration du secteur de l'enseignement supérieur privé. Au 1<sup>er</sup> août 2016, 44 établissements étaient ainsi labellisés.

**Le quatrième et dernier objectif fixé par la loi concernait la dimension internationale de la recherche.** La structuration en pôle et la simplification de l'offre de formation de l'université française ont contribué à son attractivité au niveau international, même si cela ne se traduit pas encore dans les grands classements internationaux.

En revanche, alors que l'exposé des motifs de la loi ESR présentait la simplification des structures et des procédures comme destinée à permettre aux établissements d'enseignement supérieur et aux organismes de recherche de participer à un plus grand nombre d'initiatives européennes et en dépit des efforts menés, que ce soit la mise en place puis le renforcement des dispositifs d'accompagnement, **les financements européens obtenus par la communauté scientifique française ne reflètent pas le potentiel de la recherche de notre pays.** Au cours des trois derniers PCRDT, soit depuis 1998, la part obtenue par la France dans l'ensemble des financements disponibles a baissé de deux points, ce taux passant même sous la barre des 10 % en 2015.

### III. LA LOI RELATIVE À LA LIBERTÉ DE CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE

L'examen de la **loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine**, a constitué le cœur des travaux de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication lors de la session passée. Le bilan de l'application du texte apparaît fort logiquement corrélé à la **date récente de sa promulgation**, bien qu'il soit fâcheux de d'ores et déjà constater **certains retards dans la publication des textes réglementaires annoncés.**

**57 articles sur les 110 sont entrés en vigueur le lendemain de sa publication**, notamment les articles 1<sup>er</sup> et 2, qui posent les principes de liberté de création et de diffusion et instaurent un délit d'entrave ou l'article 35 consolidant les quotas de chansons françaises à la radio pour encourager la diversité. Est 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 dernier.

---

L'application des 43 autres articles de la loi appelait au préalable l'adoption de dispositions d'ordre réglementaire. Malheureusement, **l'échéancier annoncé par le Gouvernement ne paraît pas, dans la grande majorité des cas, aujourd'hui respecté.**

**Sur les 33 décrets dont le Gouvernement avait annoncé la publication avant la fin de l'année 2016, un seul est paru à ce stade.** C'est ainsi que reste en attente du décret d'application de l'article 5 relatif aux **labels**, qui doit en fixer 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. Cet article avait été âprement discuté lors de l'examen du projet de loi et la mesure d'application cristallise de nombreuses attentes.

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 finalement 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 pour présenter des observations, ce qu'elle n'a pas fait. Le Conseil d'État a donc été saisi du projet de décret il y a seulement quelques semaines et devrait l'examiner à la fin du mois de février.

S'agissant des dispositions relatives à **l'industrie musicale**, les articles 12 et 14, relatifs à la création d'un observatoire de l'économie de la musique et d'un médiateur de la musique, prévoyaient la publication de textes réglementaires. Ces décrets ont été transmis au Conseil d'État, respectivement le 29 novembre et le 8 décembre derniers, et devraient dès lors être publiés prochainement.

C'est également le cas, pour ce qui concerne **l'édition**, du décret figurant à l'article 33, qui transpose en droit français les dispositions du traité de Marrakech relatif à l'accessibilité des œuvres de l'écrit aux personnes aveugles et malvoyantes. Ce texte a déjà fait l'objet des consultations obligatoires, avant d'être transmis au Conseil d'État le 9 décembre dernier. Ses termes demeurent cependant éloignés de ceux proposés 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, ce qui nécessiterait, 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.

Par ailleurs, 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, et à l'article 21 portant sur la transparence des comptes dans l'industrie cinématographique. Ce délai n'ayant pas, à ce jour, expiré, les négociations demeurent en cours et les décrets correspondant n'ont évidemment pas été publiés. Il en va de même pour l'article 28, qui prévoit une négociation identique concernant la transparence des comptes de production et d'exploitation des œuvres audiovisuelles et pour l'article 38 portant sur l'exploitation suivie des œuvres cinématographiques et audiovisuelles. En effet, si le délai prévu n'était ici que de trois mois, un accord professionnel est intervenu le 3 octobre dernier puis étendu par arrêté du 7 octobre 2016, ce qui a rendu la publication d'un décret inutile.

Sur le **volet patrimoine**, seul un décret a été publié à ce stade, le 16 décembre dernier, pour abaisser le seuil de dispense de recours obligatoire à un architecte pour les travaux portant sur des constructions ou des rénovations. **Les autres mesures d'application devraient être publiées au Journal officiel avant la fin du mois de mars**, à l'exception du décret relatif aux domaines nationaux, qui devrait être publié courant avril.

Les services du ministère de la culture et de la communication ont d'ailleurs pris l'initiative de présenter à Françoise Férat, rapporteur de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication pour le volet patrimoine, à la fin du mois de novembre dernier, les projets de décret d'application en cours de concertation avant leur soumission au Conseil d'État.

Il serait bienvenu que cette première, s'agissant du texte relevant de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, puisse se développer à l'avenir pour d'autres lois : après tant de mois passés à travailler sur la rédaction des textes législatifs, il n'est pas rare de ressentir une certaine frustration à constater que les derniers détails des mesures d'application échappent entièrement au législateur. Sans avoir pour objet d'infléchir le texte du projet de décret, cette pratique permet de demeurer associé à la mise en œuvre de cette loi.

Les articles 93 et 94 habilitaient le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance pour, d'une part, modifier certaines dispositions du code du cinéma et de l'image animée et, d'autre part, transposer la directive du 26 février 2014 relative à la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins. Seule cette seconde ordonnance a, à ce jour, été publiée au *Journal Officiel* du 23 décembre 2016. Le texte de l'ordonnance portant modification du code du cinéma et de l'image animée est, pour sa part, toujours en concertation interministérielle et, va, pour certains aspects, faire l'objet d'une saisine de l'Autorité de la concurrence.

L'article 95 habilitait le Gouvernement à modifier par ordonnances le code du patrimoine. Plusieurs ordonnances, qui doivent être publiées avant juillet, sont en préparation :

- en matière de **d'archéologie**, pour permettre l'application de la convention de l'UNESCO de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique et pour mieux organiser la gestion des vestiges, ce qui devrait également inclure l'épineuse question des restes humains ;

- en matière de **monuments historiques**, pour 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 ;

- en matière de **musées**, pour 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.

---

## COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	167
<b>I. LOI N° 2014-872 DU 4 AOÛT 2014 PORTANT RÉFORME FERROVIAIRE</b> .....	169
A. UNE GRANDE MAJORITÉ DE DÉCRETS PARUS.....	169
B. LA LENTEUR DE LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU CADRE SOCIAL .....	171
C. L'ATTENTE DES CONTRATS-CADRE ET DU DÉCRET D'APPLICATION DE LA « RÈGLE D'OR » .....	172
D. PLUSIEURS INITIATIVES RESTÉES INAPPLIQUÉES À CE JOUR .....	174
E. D'AUTRES ÉCARTS PAR RAPPORT À L'ESPRIT DE LA RÉFORME.....	175
<b>II. LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES</b> .....	176
A. L'APPLICATION DU VOLET « MOBILITÉ ET INFRASTRUCTURES ».....	176
B. L'APPLICATION DU VOLET « ENVIRONNEMENT ».....	178
<b>III. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE</b> .....	181
A. SUR LE TITRE III : DÉVELOPPER LES TRANSPORTS PROPRES POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'AIR ET PROTÉGER LA SANTÉ .....	181
B. SUR LE TITRE IV : LUTTER CONTRE LES GASPILLAGES ET PROMOUVOIR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE, DE LA CONCEPTION DES PRODUITS À LEUR RECYCLAGE.....	189
C. SUR LES AUTRES TITRES.....	194
<b>IV. LOI DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES</b> .....	196
A. SUR LE TITRE I <sup>ER</sup> : PRINCIPES FONDAMENTAUX (ARTICLES 1 À 12) - UNE APPLICABILITÉ À 50%.....	197
B. SUR LE TITRE II : GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ (ARTICLES 13 À 19) - UNE APPLICABILITÉ À 0% .....	198
C. SUR LE TITRE III : AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ (ARTICLES 20 À 33) - UNE APPLICABILITÉ QUASI-TOTALE POUR UNE AFB OPÉRATIONNELLE DÉBUT 2017.....	199

D. SUR LE TITRE IV : GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE L'EAU (ARTICLES 34 À 36).....	202
E. SUR LE TITRE V : ACCÈS AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES ET PARTAGE JUSTE ET ÉQUITABLE DES AVANTAGES (ARTICLES 37 À 46).....	202
F. SUR LE TITRE VI : ESPACES NATURELS ET PROTECTION DES ESPÈCES (ARTICLES 47 À 167).....	204
G. SUR LE TITRE VII : PAYSAGE (ARTICLES 168 À 174).....	207

## AVANT-PROPOS

Dans le cadre du bilan, effectué à la demande du président du Sénat, Gérard Larcher, de l'application des lois « significatives » votées pendant la législature qui s'achève, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a retenu quatre lois : la loi portant réforme ferroviaire, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et la partie de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui traite de sujets relevant des compétences de la commission.

Chacune de ces lois fait l'objet d'une analyse comprenant le détail des textes d'application déjà pris et de ceux qui restent à prendre, dans l'ordre chronologique de leur adoption.



## I. LOI N° 2014-872 DU 4 AOÛT 2014 PORTANT RÉFORME FERROVIAIRE

### A. UNE GRANDE MAJORITÉ DE 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 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<sup>er</sup> janvier 2015, mais la constitution du groupe public ferroviaire n'a été effective qu'au 1<sup>er</sup> 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 2015<sup>1</sup>.

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 2015<sup>2</sup>, ses membres n'ont été désignés par arrêté que le 10 décembre 2015<sup>3</sup>, 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 ferroviaire<sup>4</sup>, les membres de cette commission n'ont été nommés qu'en avril 2016<sup>5</sup>. 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 2016<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Décret n° 2015-499 du 30 avril 2015 relatif au Haut Comité du système de transport ferroviaire.

<sup>3</sup> Arrêté du 10 décembre 2015 portant nomination au Haut Comité du système de transport ferroviaire.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Arrêté du 7 avril 2016 portant nomination à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire.

<sup>6</sup> 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.

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 d'application de la réforme ferroviaire<sup>1</sup> **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 - ou se font encore - attendre**.

## **B. 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<sup>er</sup> 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 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.

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 « stratège »**, 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.**

### ***C. L'ATTENTE DES CONTRATS-CADRE ET DU DÉCRET D'APPLICATION DE LA « RÈGLE D'OR »***

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.

**Les contrats-cadre prévus entre l'État et les trois entités du groupe public ferroviaire (SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau) viennent tout juste d'être finalisés, plus de deux ans et demi après la promulgation de la loi.**

Or, le **contrat entre l'État et SNCF Réseau était particulièrement attendu**, dans la mesure où il doit fixer la **trajectoire financière de l'Epic sur dix ans**, pour en stabiliser la dette colossale, qui a atteint 42 milliards à la fin de l'année 2015, et augmente à un rythme de près de 3 milliards d'euros par an. Ce contrat de performance 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.

Dans ce contexte, **on ne peut que déplorer que le Gouvernement ait pris autant de temps pour finaliser ces contrats et se soit ainsi privé de tels instruments de pilotage.** Il a expliqué avoir voulu attendre la fin des négociations sociales pour ne pas en préjuger l'issue avant de s'engager plus avant dans cette démarche de contractualisation. En conséquence, il n'a saisi le Haut Comité du système de transport ferroviaire qu'en septembre 2016 du rapport stratégique d'orientation qu'il devait lui remettre dans l'année précédant la conclusion des contrats.

De la même façon, **la « règle d'or » de maîtrise de l'endettement du réseau n'est toujours pas applicable, faute de décret d'application.** 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 ratio<sup>1</sup>, tout en renvoyant le mode de calcul de ses composantes et son plafond<sup>2</sup> à un décret. **Or, ce décret d'application n'est toujours pas paru.** L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières a été saisie du projet de décret début octobre 2016 et a rendu son avis le 30 novembre 2016. Elle a formulé plusieurs recommandations pour « *respecter pleinement l'objectif visé par la loi de réforme ferroviaire* ». Elle suggère notamment d'élargir la définition des investissements de développement pour y intégrer les investissements réalisés sur le réseau existant qui sont directement liés à la création d'une ligne nouvelle, de déterminer les critères permettant de rattacher les projets de modernisation du réseau de grande ampleur à la catégorie des investissements de développement et de préciser que la règle d'or s'applique quelle que soit la forme de participation de SNCF Réseau et le montage du projet.

Outre que cette règle n'est toujours pas applicable, **le Gouvernement a déjà souhaité la contourner 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.

Ainsi, dans le domaine financier, **le Gouvernement ne s'est toujours pas doté des outils censés permettre un redressement de la situation financière du système ferroviaire.**

---

<sup>1</sup> Comme le rapport entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau.

<sup>2</sup> Dans la limite du plafond fixé par la loi, qui s'élève à 18.

#### **D. PLUSIEURS INITIATIVES RESTÉES INAPPLIQUÉES À CE JOUR**

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 ferroviaires<sup>1</sup>.

Mais 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**.

Le décret d'application de 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**, se fait encore attendre. 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. Mais la publication de ce décret avait été annoncée pour l'automne 2016.

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 2016<sup>2</sup>.

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).

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**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-268 du 4 mars 2016 relatif à la contribution locale temporaire en matière ferroviaire.

<sup>2</sup> 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.

**traiter la dette du groupe public ferroviaire**, en renvoyant cette question à la 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 n'a toujours pas été remis, alors que la **question de la gestion des gares est primordiale dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs**.

#### **E. 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<sup>er</sup> 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 2016<sup>1</sup>. 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.**

## II. LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES

### A. L'APPLICATION DU VOLET « MOBILITÉ ET INFRASTRUCTURES »

Le **volet « Mobilités »** de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques comportait plusieurs réformes d'envergure.

La **libéralisation du transport par autocar** a été effective dès le 8 août 2015, date à partir de laquelle de tels services de transport ont été proposés aux usagers. Le décret d'application attendu pour préciser certains dispositifs a été signé rapidement, le 13 octobre 2015.

L'ordonnance prévue à l'article 12 de la loi pour modifier les règles applicables en matière de création, d'aménagement et d'exploitation des **gares routières** a été signée le 29 janvier 2016<sup>2</sup>, dans le délai prévu de six mois. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières comme l'Autorité de la concurrence ont donné un avis favorable au projet

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

d'ordonnance qui leur avait été soumis, tout en proposant des améliorations. Cette ordonnance modifie également le code des transports pour tenir compte de l'extension des missions de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires aux secteurs autoroutier et du transport par autocar, comme le prévoit l'article 1<sup>er</sup> de la loi.

Les dispositifs de **renforcement du contrôle du secteur autoroutier** ont été précisés par un décret d'application pris le 1<sup>er</sup> mars 2016. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières a exprimé un avis défavorable sur le projet de décret qui lui était soumis et proposé des modifications, notamment pour allonger les délais d'instruction des procédures dans lesquelles elle doit formuler un avis (sur la nomination des membres de la commission des marchés d'une société d'autoroute ou sur le projet de règles internes de cette commission par exemple) et préciser que le président de la commission des marchés doit être choisi parmi les personnalités indépendantes de cette commission, la loi indiquant seulement à ce sujet que la commission est « *composée en majorité de personnalités indépendantes et n'ayant aucun lien direct ou indirect avec les soumissionnaires* ». L'Autorité n'a pas été suivie sur ce point et, **de fait, les présidents de ces commissions de marché ne sont en général pas choisis parmi les personnalités indépendantes.**

L'**ordonnance** prévue à l'article 7 pour créer l'établissement public chargé de réaliser le **canal Seine-Nord Europe** a été prise le 21 avril 2016. Celle prévue à l'article 8 pour permettre la réalisation d'une **infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Charles-de-Gaulle** a été prise le 18 février 2016.

En revanche, le décret d'application de l'article 4, qui prévoyait **l'ouverture des données des services réguliers de transport public de personnes et des services de mobilité nécessaires à l'information du voyageur**, n'est toujours pas paru, alors que l'article devait entrer en vigueur à la date de la publication de ce décret, et au plus tard trois mois après la promulgation de la loi. Pour mémoire, ce décret ne devait définir les conditions d'application de l'article que pour les personnes n'ayant pas adopté ou adhéré à un code de conduite définissant les conditions de diffusion et d'actualisation des données homologué par les ministres chargés des transport et du numérique.

Plusieurs décrets permettant l'application de la **réforme de l'examen du permis de conduire** sont sortis rapidement après la promulgation de la loi :

- le décret du 29 octobre 2015 fixant les conditions permettant à des **agents publics ou contractuels de faire passer les épreuves pratiques du permis de conduire**. Fin 2016, 35 agents de La Poste étaient mobilisés dans les départements accusant les délais d'attente les plus longs (départements de la région Île-de-France et de Provence-Alpes-Côte-D'azur et département du Rhône) ;

- le décret du 25 novembre 2015 déterminant les modalités d'application des articles relatifs à la **formation à la conduite et à la sécurité routière** introduits dans le code de la route ;
- le décret du 1<sup>er</sup> décembre 2015 encadrant **les frais facturés au titre de l'accompagnement du candidat à l'épreuve pratique du permis de conduire**.

Ils ont été complétés par d'autres mesures d'application en 2016 :

- le décret et les arrêtés d'avril et de juin 2016 fixant **le prix ou la redevance acquittés pour l'examen théorique du permis de conduire** ;
- le décret du 17 juin 2016 modifiant **la composition du Conseil supérieur de l'éducation routière**, prévue à l'article 26 de la loi ; le rapport du Gouvernement au Parlement prévu à ce sujet a été remis le 19 septembre 2016 ;
- l'arrêté du 21 juillet 2016 modifiant la **méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire**.

#### **B. L'APPLICATION DU VOLET « ENVIRONNEMENT »**

Dans le domaine **du droit de l'environnement**, plusieurs ordonnances étaient attendues.

L'article 103 de la loi en prévoyait une pour généraliser les dispositions de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une **autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement** et de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une **autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement qui concerne la protection des eaux et milieux aquatiques**. Un délai de dix-huit mois était prévu pour cette ordonnance, qui n'est pas encore parue mais a fait l'objet d'une consultation du Conseil national de la protection de la nature le 15 septembre 2016. Elle a été examinée, ainsi qu'un décret, lors du Conseil des ministres du 25 janvier 2017.

L'article 106 prévoyait des ordonnances pour :

1° Accélérer l'instruction et la prise des décisions relatives aux projets de construction et d'aménagement et favoriser leur réalisation :

a) En **réduisant les délais** de délivrance des décisions prises sur les demandes d'autorisation **d'urbanisme** ;

b) En créant ou en modifiant les conditions d'**articulation** des autorisations d'urbanisme avec les formalités relevant de **législations distinctes** ;

c) En supprimant la **procédure d'autorisation des unités touristiques nouvelles**, celles-ci étant créées et contrôlées dans le cadre des documents d'urbanisme ;

2° Modifier les règles applicables à **l'évaluation environnementale** des projets, plans et programmes :

a) En les simplifiant et en les clarifiant pour remédier aux difficultés et inconvénients résultant des dispositions et pratiques existantes ;

b) En améliorant **l'articulation entre les évaluations environnementales de projets différents**, d'une part, et entre l'évaluation environnementale des projets et celle des plans et programmes, d'autre part, notamment en définissant les cas et les conditions dans lesquels l'évaluation environnementale d'un projet, d'une opération, d'un plan ou d'un programme peut tenir lieu des évaluations environnementales de projets, d'opérations, de plans et de programmes liés au même aménagement ;

c) En modifiant les **règles de désignation et les attributions des autorités environnementales** en vue de les adapter à l'évolution des règles applicables à l'évaluation environnementale et à leurs exigences ;

d) En assurant leur conformité au droit de l'Union européenne, en transposant la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dans sa rédaction résultant de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil ;

3° Réformer les procédures destinées à assurer **l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes et de certaines décisions**, afin de les moderniser et de les simplifier, de mieux garantir leur conformité aux exigences constitutionnelles ainsi que leur adaptabilité aux différents projets, de faire en sorte que le processus d'élaboration des projets soit plus transparent et l'effectivité de la participation du public à cette élaboration mieux assurée :

a) En simplifiant et en harmonisant les dispositions des articles L. 120-1 à L. 120-3 du code de l'environnement, notamment leur champ d'application et les dérogations qu'elles prévoient, en tirant les conséquences de l'expérimentation prévue par 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 et en supprimant ou en réformant les procédures particulières de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement lorsqu'elles ne sont pas conformes au même article 7 ;

b) En précisant les principes de mise en œuvre de l'information et de la participation du public ;

c) En prévoyant de **nouvelles modalités d'information et de participation du public**, notamment des **concertations préalables aux procédures de participation existantes**, susceptibles d'être mises en œuvre par un **droit d'initiative** pouvant être ouvert notamment au public, à des associations et fédérations de protection de l'environnement, à des collectivités territoriales, à l'autorité compétente pour prendre la décision et au maître d'ouvrage, ainsi qu'une procédure de consultation locale des électeurs d'une aire territoriale déterminée sur les décisions qu'une autorité de l'État envisage de prendre sur une demande relevant de sa compétence et tendant à l'autorisation d'un projet susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement ;

d) En tirant, s'il y a lieu, les conséquences sur les procédures existantes de ces nouvelles modalités d'information et de participation du public ;

e) En permettant que les modalités d'information et de participation du public puissent être fixées en fonction des caractéristiques du plan, de l'opération, du programme ou du projet, de l'avancement de son élaboration, des concertations déjà conduites ainsi que des circonstances particulières propres à ce plan, à cette opération, à ce programme ou à ce projet et en promouvant le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pour garantir la participation du plus grand nombre ;

f) En simplifiant, en clarifiant et en adaptant les modalités des enquêtes publiques, en étendant la possibilité de recourir à une procédure unique de participation du public pour plusieurs projets, plans ou programmes ou pour plusieurs décisions et en promouvant le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pour garantir la participation du plus grand nombre ;

**4° Accélérer le règlement des litiges relatifs aux projets**, notamment ceux favorisant la transition énergétique, susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et assurer, dans l'intérêt de la préservation de l'environnement et de la sécurité juridique des bénéficiaires des décisions relatives à ces projets, l'efficacité et la proportionnalité de l'intervention du juge, notamment en précisant les conditions dans lesquelles les juridictions administratives peuvent être saisies d'un recours et en aménageant leurs compétences et leurs pouvoirs.

Ces ordonnances devaient être publiées dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, porté à dix-huit mois pour les ordonnances prévues au d du 2°.

Quatre ordonnances ont été prises en application de cet article :

- l'ordonnance n° 2016-354 du 25 mars 2016 relative à **l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec diverses procédures relevant du code de l'environnement** ;
- l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la **consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement** ;
- l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la **modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes** ;
- l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer **l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement**.

Le Gouvernement avait également préparé et soumis pour avis au Conseil national de la transition énergétique un projet d'ordonnance relative aux **unités touristiques nouvelles (UTN)**. Il a finalement été abandonné, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales préférant **aborder ce sujet dans le cadre de la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne**, où il est traité à l'article 71.

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

#### *A. SUR LE TITRE III : DÉVELOPPER LES TRANSPORTS PROPRES POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'AIR ET PROTÉGER LA SANTÉ*

Concernant le **titre III, relatif aux transports propres, la quasi-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.

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<sup>er</sup>**, 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-France<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2020, les véhicules dont la motorisation est électrique-hybride ou utilise un carburant gazeux, et jusqu'au 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2020 et 30 % à partir du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>1</sup> 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 n°2016-968 du 13 juillet 2016 ;**

En revanche, le texte réglementaire 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 n'a toujours pas été publié ; cette mesure avait été introduite au Sénat à l'initiative du rapporteur Louis Nègre et doit 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<sup>er</sup> 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**.
- 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.

En revanche, 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 n'a pas été publié ; il devait être remis au plus tard le 17 août 2016. De même pour 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.

**Au chapitre III du titre III, relatif à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques et à la qualité de l'air dans les transports**, les différentes mesures d'application ont été prises :

- 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 a été déposé au Sénat le 11 mai 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 matière de lutte contre les émissions de polluants atmosphériques, les deux textes réglementaires nécessaires à l'application de l'article 64 n'ont pas encore été pris** : le décret fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques et l'arrêté définissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) pour atteindre ces objectifs. Après consultation du Conseil national de l'air en juin, les projets de textes ont été diffusés le 8 août 2016. Après avis de l'autorité environnementale, prévu en février, la consultation du public et la publication de ces deux textes sont annoncées pour mars 2017.

L'article 64 de la loi prévoyait expressément que le plan devait être arrêté par le ministre chargé de l'environnement au plus tard le 30 juin 2016. Les services du ministère expliquent ce retard 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 projet de décret fixe des objectifs de réduction en 2020, 2025 et 2030 pour les émissions des polluants suivants : dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>), composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), ammoniac (NH<sub>3</sub>) et particules fines (PM 2.5). Le projet d'arrêté prévoit un plan national composé de 6 volets : industrie et ICPE, transports

et mobilité, résidentiel-tertiaire, agriculture, mobilisation des acteurs locaux, amélioration des connaissances et innovation, pérennisation des financements en faveur de la qualité de l'air. Chacun de ces volets est décliné en plusieurs axes, liés à différentes actions.

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.

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.

#### ***B. SUR LE TITRE IV: LUTTER CONTRE LES GASPILLAGES ET PROMOUVOIR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE, DE LA CONCEPTION DES PRODUITS À LEUR RECYCLAGE***

**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 recyclage<sup>1</sup>. 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) :

---

<sup>1</sup> 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.

- la publication est composée exclusivement de fibres recyclées ou issues de forêts durablement gérées<sup>1</sup> ;
- 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.

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 Miquel<sup>2</sup>. 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<sup>er</sup> janvier 2018 par la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue<sup>3</sup>, 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

---

<sup>1</sup> À partir de 2020, ce papier doit être composé de plus de 50 % de fibres recyclées et issu de forêts durablement gérées.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Article 55 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

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.

**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<sup>er</sup> janvier 2017, de 40 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, de 50 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et enfin de 60 % à partir du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2020 et de 60 % à partir du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 concernées<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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.

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, 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 92 : l'article 92 prévoit la remise d'un rapport sur l'impact d'une extension éventuelle à la maroquinerie de la filière à responsabilité élargie des textiles avant le 17 août 2016 ;

- 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.

### C. SUR LES AUTRES TITRES

En matière de sûreté nucléaire, l'article 123 habilitait le gouvernement à légiférer par ordonnance. L'ordonnance n° 2016-128 a été prise le 10 février 2016 en application de cette habilitation. Cette ordonnance remplit également l'habilitation qui avait été accordée au titre de l'article 129. Enfin, l'article 130 renvoyait à un décret la définition des caractéristiques des installations à risque réduit pour lesquelles le montant maximum de la responsabilité de l'exploitant est réduit 70 millions d'euros pour un même accident nucléaire. Le texte a été pris : il s'agit du décret en Conseil d'État n° 2016-333 du 21 mars 2016 portant application de l'article L. 597-28 du code de l'environnement et relatif à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.

Au chapitre I<sup>er</sup> du titre VII, relatif à la simplification des procédures, **les deux mesures d'application prévues manquent à l'appel :**

- 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, mais en dépassant le délai de six mois initialement prévu** (art. L. 322-12 du code de l'énergie) ;
- 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 « DEMPÈRE » (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).

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.

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.

Le **décret n°2016-1134 du 19 juillet 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.

#### IV. LOI DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

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.

Six mois après sa publication, la loi n'est encore que partiellement mise en application.

La loi prévoit **35 décrets d'applications dont 26 en Conseil d'État.** Sur cet ensemble, **4 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 ;
- le programme national ECOPHYTO.

**L'AFB a donc été rendue opérationnelle au 1<sup>er</sup> 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** ».

D'après les informations transmises à votre rapporteur, **4 décrets seront publiés prochainement**, dont les textes sur la gouvernance de la biodiversité, **11 décrets sont en cours d'examen au Conseil d'État** et 8 décrets sont en voie de transmission au Conseil d'État.

Les trois-quarts des textes d'application sont donc en bonne voie d'avancement.

**A. SUR LE TITRE I<sup>ER</sup> : PRINCIPES FONDAMENTAUX (ARTICLES 1 À 12) -  
UNE APPLICABILITÉ À 50%**

**Deux décrets sont prévus par l'article 7, relatif à l'inventaire du patrimoine naturel.**

Un premier décret simple a été d'ores et déjà 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<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> 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.

Le décret en Conseil d'État précisant la composition, les domaines d'intervention et les conditions dans lesquelles est saisi le conseil scientifique régional du patrimoine naturel reste encore à prendre.

**B. SUR LE TITRE II : GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ (ARTICLES 13 À 19) - UNE APPLICABILITÉ À 0%**

**Aucune des quatre mesures d'applications** prévues sur cette partie n'a encore été publiée :

- 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.

Le **projet de décret relatif au Comité national pour la biodiversité** que votre rapporteur a pu consulter montre néanmoins que la composition du CNB, qui ne doit pas dépasser 150 membres exerçant leurs fonctions à titre gratuit, pourrait s'établir comme suit :

- un collège de 30 membres au plus composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

- un collège de 10 membres au plus composé de représentants des établissements publics nationaux (dont les président.e.s de l'AFB, du MNHN, de l'ONCFS, de l'ONF, du Conservatoire du littoral, un.e représentant.e d'une agence de l'eau) ;

- un collège de 30 membres au plus composé de représentants des organismes socio-professionnels ;

- un collège de 10 membres au plus composé de représentants des propriétaires fonciers ;

- un collège de 10 membres au plus composé de représentants des usagers de la nature ;

- un collège de 30 membres au plus composé de représentants des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité ;

- un collège de 10 membres au plus composé de représentants des gestionnaires d'espaces naturels ;

- un collège de 10 membres au plus composé de scientifiques ou représentants d'organismes de recherche ;

- et un collège de 10 membres au plus composé de personnalités qualifiées.

Il se réunirait sur convocation de son président, ou à la demande de la majorité absolue de ses membres, pourrait entendre les ministres ou leurs représentants intéressés par les affaires inscrites à son ordre du jour », ainsi que les présidents de différentes instances consultatives à leur demande, comme le Conseil économique, social et environnemental.

Il pourrait également créer des commissions spécialisées et des groupes de travail.

**Le projet de décret relatif au Conseil national de protection de la nature** élargirait les missions de l'actuel CNPN, prévues par l'article R. 133-1 et suivants du code de l'environnement, 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. Le décret, en instance de publication, fera en outre 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'instar des conseils scientifiques régionaux du Patrimoine naturel).

La publication imminente de ces décrets permettra de mettre en œuvre la nouvelle gouvernance de la biodiversité prévue par la loi, caractérisée par deux dimensions : la dimension consultative et démocratique du Comité national de la biodiversité, constituant en quelque sorte le « Parlement de la biodiversité » et la dimension scientifique représentée par la prochaine nouvelle mouture du Conseil national de protection de la nature.

### ***C. SUR LE TITRE III : AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ (ARTICLES 20 À 33) - UNE APPLICABILITÉ QUASI-TOTALE POUR UNE AFB OPÉRATIONNELLE DÉBUT 2017***

Le Gouvernement a rapidement fait paraître les mesures réglementaires nécessaires à la **création de l'Agence française pour la biodiversité au 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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'Etat, 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 revanche, le décret relatif à 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, prévu par l'article 20, n'a pas encore été publié. C'est le cas également de 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.

#### ***D. SUR LE TITRE IV: GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE L'EAU (ARTICLES 34 À 36)***

Aucune disposition réglementaire n'est attendue sur ce titre et aucune n'a été prise à ce jour.

#### ***E. SUR LE TITRE V: ACCÈS AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES ET PARTAGE JUSTE ET ÉQUITABLE DES AVANTAGES (ARTICLES 37 À 46)***

Sur ce titre, 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, **un certain nombre de mesures réglementaires sont attendues :**

- un arrêté listant les espèces utilisées pour leurs ressources génétiques comme modèles dans la recherche et le développement (prévu par l'article 37) ;
- un décret définissant la procédure de déclaration annuelle simplifiée pour les détenteurs de collections scientifiques (prévu par l'article 37) ;
- un décret désignant les 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) ;

- un décret en Conseil d'Etat sur les conditions d'application de la mise en œuvre du protocole de Nagoya (prévu par l'article 37) ;
- un arrêté listant les établissements chargés de la conservation des ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique (prévu par l'article 42) ;
- un décret en Conseil d'Etat fixant les 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)
- un arrêté sur les 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).

Toutes ces dispositions demeurent à ce jour inapplicables.

Seul 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.

Selon les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur, **le décret en Conseil d'État relatif à l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées et au partage des avantages découlant de leur utilisation (APA) est sur le point d'être finalisé** et pourrait être mis en consultation fin janvier. Il intégrerait les dispositions prévues pour la procédure de déclaration annuelle simplifiée pour les détenteurs de collections scientifiques ainsi que la désignation des autorités compétentes chargées de l'application du règlement européen du 16 avril 2014.

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 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)**

Au chapitre I<sup>er</sup>, l'**article 48**, relatif à la procédure de classement des parcs naturels régionaux, nécessitait 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. Ce décret devrait être publié d'ici mars 2017.

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.

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). Un décret en Conseil d'État, qui apparaît nécessaire en vue de compléter de manière analogue les dispositions réglementaires du code, n'a pas encore 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 projet de décret a été soumis à la consultation du public du 8 au 30 novembre 2016.** Il précise les conditions d'obtention de l'agrément, son contenu, les modalités de modification ou d'abrogation ainsi que les règles

de suivi des sites. La consultation du public et l'avis rendu par le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) ont exprimé des inquiétudes quant au manque de précisions de nature à assurer le respect des principes d'équivalence écologique, d'additionnalité et de proximité géographique. À cet égard, votre rapporteur juge indispensable de disposer d'un cadre réglementaire suffisamment précis pour permettre un développement consensuel de ce dispositif, susceptible d'améliorer la cohérence et la qualité des mesures de compensation.

L'application de l'article 69 devrait finalement s'appuyer sur deux textes réglementaires : un décret simple et un décret en Conseil d'État, l'examen de ce dernier étant prévu avant la fin du mois de janvier 2017.

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 un propriétaire de 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.

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 pour les 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.

**Un projet de décret a été mis en consultation du public du 26 octobre au 19 novembre 2016.** Il 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 doit être établi en concertation avec les collectivités territoriales et les représentants des propriétaires et des exploitants des terrains concernés.

Le décret permet au préfet de rendre obligatoires certaines pratiques agricoles à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant la publication du programme d'actions, 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 5<sup>e</sup> classe. Ce décret devrait être publié en février 2017.

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.

**Sur le milieu marin**, les mesures réglementaires suivantes sont attendues :

- un décret en Conseil d'État relatif à l'autorité administrative chargée d'agréer le tracé des pipelines sur le plateau continental et des câbles installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources (prévu par l'article 95) ;

- un décret sur les modalités de calcul, de répartition et d'affectation de la redevance sur la production payée, pour les gisements en mer situés sur le plateau continental ou dans la zone économie exclusive par les titulaires de concessions autres que celles des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux (prévu par l'article 95) ;

- un décret en Conseil d'État sur les zones de conservation halieutiques (article 98) ;

- un rapport sur l'impact environnemental et économique sur le littoral et l'écosystème marin des activités d'exploration ou d'exploitation des ressources minérales (prévu par l'article 99 dans un délai d'un an) ;

- un décret en Conseil d'État relatif aux gardes jurés (article 100) ;

- une mesure réglementaire prévoyant les conditions dans lesquelles les navires peuvent être exonérés de l'obligation d'être équipés d'un dispositif de partage des positions visant à éviter les collisions avec les cétacés lorsqu'ils naviguent ponctuellement dans les sanctuaires pour les mammifères marins situés dans les aires marines protégées Pélagos et Agoa (article 106) – votre rapporteur relève que le projet de décret a été mis en consultation en octobre 2016 en vue d'une publication en février 2017.

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.

Sur le littoral, nous sommes toujours en attente du décret en Conseil d'État relatif au document stratégique de façade ou de bassin maritime, à la planification de l'espace maritime et à la composition et au fonctionnement

du conseil maritime ultramarin créé à l'échelle de chaque bassin maritime (article 123 de la loi).

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<sup>er</sup> septembre 2018** est assorti de dérogations qui peuvent être accordées jusqu'au 1<sup>er</sup> 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 un an, d'après les informations transmises.

**Deux projets de décrets** non prévus en application de l'article 124 de la loi ont été soumis à la consultation du public du 14 octobre au 4 novembre 2016 : ils sont relatifs à **l'interdiction de l'utilisation de cotons-tiges en plastique à usage domestique au 1<sup>er</sup> janvier 2020** et **celle de l'utilisation de cosmétiques rincés comportant des particules plastiques solides, au 1<sup>er</sup> janvier 2018**. Ils sont actuellement **en cours de consultation auprès de la Commission européenne jusqu'au 13 janvier 2017**.

Votre rapporteur regrette en revanche qu'aucune des dispositions relatives aux sanctions en matière d'environnement de la loi n'aient été publiées à ce jour.

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 est annoncée pour le premier semestre de l'année 2017.

#### **G. SUR LE TITRE VII : PAYSAGE (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. Ces mesures d'application devraient intervenir d'ici le mois de mars 2017.



## COMMISSION DES FINANCES

<b>GOVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>215</b>
<b>I. LA LOI ORGANIQUE N° 2012-1403 DU 17 DÉCEMBRE 2012 RELATIVE À LA PROGRAMMATION ET À LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>215</b>
<b>A. LA COMPOSITION DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (HCFP) .....</b>	<b>215</b>
1. <i>Des règles fixant la composition du HCFP amendées par le Sénat et applicables par voie réglementaire.....</i>	<i>215</i>
2. <i>Une application rapide de la mesure avec la publication du décret de février 2013 .....</i>	<i>215</i>
<b>B. LE RÔLE DU HCFP DANS LE SUIVI DE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>216</b>
<b>II. LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES N° 2012-1558 DU 31 DÉCEMBRE 2012 ET N° 2014-1653 DU 29 DÉCEMBRE 2014 ONT INTRODUIT DE NOUVELLES MESURES DE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>217</b>
1. <i>L'évaluation préalable des investissements de l'État .....</i>	<i>217</i>
2. <i>Le suivi des opérateurs.....</i>	<i>218</i>
3. <i>L'instauration de revues de dépenses.....</i>	<i>218</i>
4. <i>Les mesures concernant les dépenses fiscales .....</i>	<i>218</i>
5. <i>Les mesures concernant les taxes affectées .....</i>	<i>219</i>
6. <i>La conférence des finances publiques : une structure prévue par la loi de programmation de 2014 qui n'a jamais été réunie .....</i>	<i>219</i>
<b>DISPOSITIONS FIGURANT DANS LES LOIS DE FINANCES .....</b>	<b>221</b>
<b>I. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI .....</b>	<b>221</b>
<b>A. UN DISPOSITIF CRÉÉ PAR LA LOI N° 2012-1510 DU 29 DÉCEMBRE 2012 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2012.....</b>	<b>221</b>
1. <i>La dépense fiscale la plus importante, introduite par voie d'amendement .....</i>	<i>221</i>
2. <i>Un dispositif budgétairement conséquent .....</i>	<i>222</i>
<b>B. DES TEXTES COMPLÉMENTAIRES PUBLIÉS ET ADOPTÉS .....</b>	<b>223</b>
1. <i>Deux textes d'application prévus par loi .....</i>	<i>223</i>
2. <i>Une disposition complémentaire adoptée en loi de finances .....</i>	<i>224</i>
3. <i>Des dispositions relatives aux départements d'outre-mer.....</i>	<i>224</i>
4. <i>Un renforcement du dispositif en 2017.....</i>	<i>224</i>
<b>C. UN SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE.....</b>	<b>224</b>
1. <i>Par le Sénat .....</i>	<i>224</i>
2. <i>Par France Stratégie .....</i>	<i>225</i>
<b>II. LA RÉFORME DE LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ.....</b>	<b>225</b>
<b>A. UNE RÉFORME PRÉSENTE DANS LA LOI N° 2015-1786 DU 29 DÉCEMBRE 2015 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2015.....</b>	<b>226</b>
<b>B. UNE RÉFORME MISE EN ŒUVRE DÈS LA LOI N° 2016-1917 DE FINANCES POUR 2017 .....</b>	<b>226</b>

1. Une réforme reprenant partiellement les préconisations du Sénat .....	226
2. Les recettes attendues de la CSPE .....	227
3. Le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » .....	228
<b>III. LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES</b> .....	<b>229</b>
<b>A. LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX PROFESSIONNELS</b> .....	<b>229</b>
1. Une expérimentation préalable à la révision des locaux professionnels .....	229
2. Une réforme reportée à trois reprises par voie législative .....	230
<b>B. LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX D'HABITATION LANCÉE PAR LA LOI N° 2013-1279 DU 29 DÉCEMBRE 2013 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2013</b> .....	<b>232</b>
<b>C. UNE RÉFORME INCOMPLÈTE MALGRÉ L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES PROFESSIONNELLES</b> .....	<b>233</b>
<b>LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'ÉVASION FISCALES</b> .....	<b>235</b>
<b>I. LA LOI N° 2013-1117 DU 6 DÉCEMBRE 2013 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE ET LA GRANDE DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE</b> .....	<b>235</b>
1. Des mesures fiscales essentiellement d'application directe .....	235
2. Les registres des trusts : un texte d'application à revoir pour tenir compte de la censure du Conseil constitutionnel .....	236
<b>II. UN RENFORCEMENT DES OUTILS LÉGISLATIFS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE</b> .....	<b>239</b>
1. Plusieurs mesures d'application directe issues de lois de finances .....	239
2. Les mesures de la « loi Sapin 2 » .....	240
3. Des dispositions prévoyant des mesures d'application .....	241
<b>III. LE SERVICE DE TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS RECTIFICATIVES (STDR) : UNE CIRCULAIRE QUI DEVIENT UNE POLITIQUE</b> .....	<b>242</b>
<b>MESURES LÉGISLATIVES À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER</b> .....	<b>245</b>
<b>I. LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT</b> .....	<b>245</b>
<b>A. UNE INSTITUTION CRÉÉE PAR LA LOI N° 2012-1559 DU 31 DÉCEMBRE 2012</b> .....	<b>245</b>
1. Une nouvelle institution publique .....	245
2. Un levier financier important .....	245
<b>B. DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PUBLIÉES EN 2013</b> .....	<b>246</b>
1. Deux décrets relatifs aux désignations et modalités de fonctionnement des comités d'orientation .....	246
2. Un décret relatif à la transmission d'informations à l'État .....	247
<b>C. UNE MISE EN PLACE RÉUSSIE</b> .....	<b>247</b>
1. Un regroupement d'activités qui a permis de créer une dynamique favorable au financement des entreprises .....	247
2. La réforme du système de financement des exportations a permis de consolider le rôle de Bpifrance .....	247

D. DES POINTS DE VIGILANCE .....	248
1. Selon le Conseil d'analyse économique, l'action de Bpifrance doit rester complémentaire de celle du secteur privé.....	248
2. Selon la Cour des comptes, des pratiques de débudgétisation insatisfaisantes.....	249
3. Une libération partielle du capital.....	249
<b>II. LA LOI N° 2013-672 DU 26 JUILLET 2013 DE SÉPARATION ET DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES .....</b>	<b>250</b>
A. LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES A PERMIS D'ISOLER LES ACTIVITÉS DE NÉGOCIATION POUR COMPTE PROPRE DES ACTIVITÉS DE DÉTAIL.....	250
B. PLUSIEURS MESURES ONT FAVORISÉ LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE ET LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR.....	251
<b>III. LA LOI RELATIVE AUX COMPTES BANCAIRES INACTIFS ET AUX CONTRATS D'ASSURANCE VIE EN DÉSHÉRENCE DITE « LOI ECKERT » .....</b>	<b>252</b>
A. UNE APPLICATION SATISFAISANTE DE LA LOI .....	252
B. UNE MESURE DE SUIVI : LA LUTTE CONTRE LA DÉSHÉRENCE DES CONTRATS DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE .....	253
<b>IV. LA LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES (DITE « LOI MACRON ») .....</b>	<b>254</b>
A. L'INTRODUCTION D'UN SYSTÈME DE MOBILITÉ BANCAIRE (ARTICLE 43) .....	254
1. Le principe de la gratuité du service d'aide à la mobilité, issu de la « loi Hamon » .....	255
2. Des précisions apportées par la « loi Macron » .....	255
B. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES ACTIONS GRATUITES (ARTICLE 135).....	256
1. L'assouplissement de la procédure d'attribution des actions gratuites mis en œuvre en 2016.....	256
2. Un régime revu par la loi de finances pour 2017 .....	257
C. INTRODUCTION DE LA POSSIBILITÉ DE RÈGLEMENT D'UN CONTRAT D'ASSURANCE VIE PAR LA REMISE DE TITRES NON NÉGOCIABLES (ARTICLE 137) .....	257
1. Les mesures réglementaires d'application du dispositif.....	258
2. Un article dont la portée pourrait être mise en cause par la validation de l'apport de titres dans les contrats d'assurance vie luxembourgeois commercialisés en France en libre prestation de service par la jurisprudence française .....	258
D. L'INTRODUCTION D'UN DISPOSITIF DE SURAMORTISSEMENT DES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS PAR LES ENTREPRISES (ARTICLE 142).....	259
1. Le dispositif initial.....	259
2. Les modifications législatives successives apportées au dispositif.....	260
E. L'AUTORISATION DU PRÊT DE TRÉSORERIE INTERENTREPRISES (ARTICLE 167).....	260
1. Principe du prêt interentreprises.....	260
2. L'application du dispositif de prêt interentreprises .....	261

F. LA CESSION DE LA MAJORITÉ DU CAPITAL DU GROUPEMENT INDUSTRIEL DES ARMEMENTS TERRESTRES AU SECTEUR PRIVÉ (ARTICLE 189) .....	262
G. LE TRANSFERT AU SECTEUR PRIVÉ DE LA MAJORITÉ DU CAPITAL DES AÉROPORTS DE NICE ET DE LYON (ARTICLE 191).....	263
H. LA MODIFICATION DE LA RÈGLE D'OR FERROVIAIRE (ARTICLE 193).....	265
<b>LISTE DES LOIS RETENUES PAR LA COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>267</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>269</b>

Mesdames, Messieurs,

Le président du Sénat, Gérard Larcher, et le vice-président du Sénat, Claude Bérit-Débat, ont souhaité que chaque commission se prête cette année à une forme inédite de contrôle de l'application des lois. Ainsi, alors que cette XIV<sup>e</sup> législature s'achève, il a été demandé à la commission des finances de dresser un bilan quinquennal de l'application des lois significatives promulguées entre 2012 et 2016.

La sélection de telles lois est évidemment un exercice subjectif. La commission des finances a ainsi retenu une liste d'onze lois, certaines dans leur entièreté – telle que la loi relative à la création de la Banque publique d'investissement (BPI) – d'autres pour les dispositions qu'elles contenaient – notamment les lois de finances rectificatives, dans lesquelles figuraient la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ou la réforme de la contribution au service public de l'électricité.

Par ailleurs, la commission des finances a mesuré l'application de ces dispositions législatives retenues tant sur le plan quantitatif que qualitatif : elle s'est ainsi attachée à vérifier la publication des mesures réglementaires et des rapports prévus ou non par ces dispositions ; et elle a également évalué leur mise en œuvre concrète en organisant des auditions publiques ou en produisant des rapports d'information.



---

## GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

### I. LA LOI ORGANIQUE N° 2012-1403 DU 17 DÉCEMBRE 2012 RELATIVE À LA PROGRAMMATION ET À LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a acquis une place centrale dans notre droit budgétaire, au même titre que la loi organique relative aux lois de finances, avec notamment la création d'une nouvelle structure de contrôle.

➤ **Cette loi est entièrement applicable.**

#### A. LA COMPOSITION DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (HCFP)

##### 1. Des règles fixant la composition du HCFP amendées par le Sénat et applicables par voie réglementaire

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ne prévoyait de mesures réglementaires d'application qu'au titre de son **article 11** portant sur la **composition du HCFP** dont la création était prévue par le même texte. En particulier, à la suite d'une modification adoptée par le Sénat, à l'initiative d'**André Gattolin** et des membres du groupe écologiste, l'article précité dispose que « *l'ensemble des membres nommés<sup>1</sup> [...] comprennent autant de femmes que d'hommes* » ; à cet égard, afin d'assurer la pleine application de ce principe – et éviter la nécessité d'une coordination entre les autorités de nomination –, un **mécanisme original a été adopté en commission mixte paritaire à l'initiative de François Marc**, alors rapporteur général de la commission des finances, dans la mesure où « *un tirage au sort [...] indique si, pour la constitution initiale du Haut Conseil des finances publiques, le membre devant être nommé par chacune des cinq autorités [compétentes] est un homme ou une femme* ». Par la suite, à chaque renouvellement, le membre qui succède à une femme doit être un homme et inversement.

##### 2. Une application rapide de la mesure avec la publication du décret de février 2013

Les **modalités du tirage au sort** susmentionné ont été définies par le **décret n° 2013-144 du 18 février 2013** relatif à la constitution initiale du Haut

---

<sup>1</sup> Il s'agit des dix membres nommés du Haut Conseil des finances publiques, qui viennent s'ajouter au Premier président de la Cour des comptes assurant la présidence de ce dernier.

Conseil des finances publiques. Le tirage au sort devait être effectué par le Premier président de la Cour des comptes ; il est intéressant de noter que, pour assurer des nominations « paritaires » par chacune des assemblées parlementaires, ledit décret prévoyait que le président de la commission des finances nomme une personne du sexe opposé à celui de la personne à nommer par le président de la chambre concernée.

### **B. LE RÔLE DU HCFP DANS LE SUIVI DE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES**

Par ailleurs, il convient de relever que la loi organique considérée a profondément renouvelé la programmation et la gouvernance des finances publiques. Traduisant dans notre droit les principes arrêtés dans le cadre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ainsi que, par anticipation, du *Two Pack*, ce texte prévoit la **saisine du Haut Conseil des finances publiques sur les projets de loi de programmation des finances publiques, de lois de finances, de lois de financement de la sécurité sociale, de même que sur les programmes de stabilité**. Aussi celui-ci doit-il formuler **un avis, selon l'objet de la saisine, sur les hypothèses macroéconomiques** retenues par le Gouvernement ou la trajectoire budgétaire suivie. **Cet avis** a acquis une **importance majeure**, dès lors qu'il est examiné avec attention par les assemblées parlementaires, et notamment leurs commissions des finances, la Commission européenne, de même, désormais, que par le Conseil constitutionnel lorsqu'il est amené à se prononcer sur la sincérité des lois financières qui lui sont transmises. Sans doute est-il possible d'établir un lien entre le rôle nouveau joué par le Haut Conseil et le réalisme accru des prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux textes financiers.

En outre, le **HCFP**, lors de l'examen des projets de loi de règlement du budget, est **compétent pour contrôler le respect de la trajectoire de solde structurel** définie par la loi de programmation des finances publiques à charge pour lui, le cas échéant, de déclencher le « **mécanisme de correction** » si cette trajectoire n'était pas respectée. Ce contrôle est réalisé sur la base de **l'article liminaire** qui figure dorénavant, en application de la loi organique, dans les différentes lois financières ; l'ajout de ce nouvel élément dans les lois de finances – initiales et rectificatives –, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et les lois de règlement a permis de renforcer le pilotage des finances publiques en offrant, lors de l'examen des textes financiers, une vision de la situation financière de l'ensemble des administrations publiques et non plus seulement une vision catégorielle.

---

## II. LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES N° 2012-1558 DU 31 DÉCEMBRE 2012 ET N° 2014-1653 DU 29 DÉCEMBRE 2014 ONT INTRODUIT DE NOUVELLES MESURES DE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

En vertu de l'article 4 de la loi organique de 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques peut « *comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion* ».

Deux lois de programmation ont ainsi été adoptées en application de la loi organique de 2012 : la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

➤ **Le bilan d'application de ces deux lois est partiel : hormis un décret prévu par la loi de programmation 2012, les mesures réglementaires ont été prises.**

Les mesures de gouvernance prévues par les lois de programmation de 2012 et de 2014 ont permis d'apporter des améliorations sur plusieurs points, en particulier l'évaluation préalable des investissements de l'État et le suivi des opérateurs.

### 1. L'évaluation préalable des investissements de l'État

L'article 17 de la loi de programmation de 2012 a prévu une **évaluation socio-économique préalable à tout projet d'investissement civil financé par l'État**, ses établissements publics ou les établissements publics de santé dès lors qu'il dépasse le seuil de **20 millions d'euros** (fixé par décret). Une contre-expertise indépendante est obligatoire pour tous les projets d'investissement supérieurs à 100 millions d'euros. Les évaluations sont réalisées par le Commissariat général à l'investissement (CGI), qui chapeaute également la procédure de contre-expertise.

Les évaluations et les contre-expertises sont transmises au Parlement, comme la loi le prévoyait et la commission des finances a reçu 8 évaluations et 8 contre-expertises en 2016.

## 2. Le suivi des opérateurs

**La loi de programmation de 2014** a resserré le suivi de leurs dépenses et de leur situation financière à plusieurs niveaux. Ainsi, l'article 24 de la loi interdit l'endettement des opérateurs de l'État et l'article 25 enrichit l'annexe « **Jaune Opérateurs** » de plusieurs informations permettant d'apprécier la qualité de leur gestion : par exemple l'évolution de la masse salariale, du fonds de roulement, surface utile brute du parc immobilier, ou encore la somme des dix rémunérations brutes les plus importantes. Ces informations ont été intégrées à l'annexe en question **dès le projet de loi de finances pour 2016**.

## 3. L'instauration de revues de dépenses

Il s'agit d'une mesure prévue par la **loi de programmation de 2014** qui devait permettre « *d'éclairer la préparation* » du projet de loi de finances et de documenter des mesures d'économies. Le Gouvernement devait transmettre au Parlement, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars, les constats et propositions issues de ces revues.

**Les travaux ont bien été menés et transmis au Parlement** : à ce jour, 24 revues de dépenses (14 en 2015, 10 en 2016) ont été remises à la commission des finances du Sénat.

## 4. Les mesures concernant les dépenses fiscales

**L'article 18 de la loi de programmation de 2012** prévoyait qu'un cinquième des « niches » serait évalué chaque année, afin d'apprécier leur efficacité et leur efficacité. Cette disposition n'a pas été respectée. **La loi de programmation de 2014** est revenue à un encadrement beaucoup plus lâche et **ses articles 21 et 23** prévoient seulement que les créations ou les extensions de niches doivent être évaluées avant l'expiration d'un délai de trois ans après leur entrée en vigueur. Il est difficile d'apprécier formellement le respect de ce dispositif dans la mesure où la période de trois ans à compter de la promulgation de la loi n'est pas encore écoulée. Il est cependant d'ores et déjà possible de constater que les évaluations de dépenses fiscales sont restées très rares et que de nouvelles dépenses fiscales ont été créées.

## 5. Les mesures concernant les taxes affectées

L'article 16 de la loi de programmation de 2014 était très ambitieux : il restreignait considérablement les possibilités d'affectation de taxe à un opérateur de l'État et posait une **alternative entre plafonnement et rebudgétisation à horizon 2017**. En outre, toute nouvelle affectation devait s'accompagner d'une suppression d'une taxe affectée au sein du périmètre ministériel concerné. Ce dispositif n'a pas été mis en œuvre.

## 6. La conférence des finances publiques : une structure prévue par la loi de programmation de 2014 qui n'a jamais été réunie

Le IV de l'article 6 de la loi de programmation de 2014 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* » (alinéa 6). 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 finalité de la conférence des finances publiques était d'élaborer « *un diagnostic sur la situation des finances publiques* » et d'apprécier « *les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques* ». À cet effet, elle devait évaluer la contribution des différentes administrations publiques requise pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques et pouvait « *formuler toute recommandation permettant d'assurer l'atteinte de l'objectif de moyen terme* » (alinéa 7).

Enfin, la composition et les modalités de fonctionnement de la conférence des finances publiques devaient être déterminées par décret. Envisagée en mars 2015, la publication de ce décret n'a jamais eu lieu. Le IV de l'article 6 demeure donc inapplicable en l'état.



---

## DISPOSITIONS FIGURANT DANS LES LOIS DE FINANCES

### I. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

Créé par la loi de finances rectificative pour 2012, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) s'est accompagné de plusieurs mesures législatives et réglementaires.

➤ **Toutes les mesures visant à son application ont été prises.**

#### A. UN DISPOSITIF CRÉÉ PAR LA LOI N° 2012-1510 DU 29 DÉCEMBRE 2012 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2012

##### 1. La dépense fiscale la plus importante, introduite par voie d'amendement

Le CICE a été créé par l'article 66 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012<sup>1</sup>. Cet article a été introduit par un amendement<sup>2</sup> du Gouvernement lors de l'examen du texte en première lecture devant l'Assemblée nationale.

#### Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi<sup>3</sup>

En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le CICE prend la forme d'une réduction de l'impôt à acquitter en année *n* au titre de l'exercice *n-1*. Ce crédit d'impôt est codifié aux articles 244 *quater* C, 199 *ter* C, 220 C et 223 O du **code général des impôts**, ainsi qu'à l'article L.172 G du livre des procédures fiscales<sup>4</sup>.

Défini à l'article 244 *quater* C du code général des impôts, le CICE est un avantage fiscal qui concerne les **entreprises employant des salariés, soumises à un régime réel d'imposition** (ce qui exclut les micro-entreprises et les auto-entrepreneurs), quels que soient leur forme et le régime d'imposition de leur résultat, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012.

<sup>2</sup> Amendement n° 403 portant article additionnel après l'article 24.

<sup>3</sup> Extrait du rapport d'information de Mme Marie-France Beaufile, fait au nom de la commission des finances n° 789 (2015-2016).

<sup>4</sup> Source : Bulletin officiel des finances publiques.

L'assiette de ce crédit d'impôt est constituée par les **rémunérations brutes soumises aux cotisations sociales** (masse salariale), versées par les entreprises dans la limite de 2,5 fois le salaire minimum en vigueur (smic). Son taux, qui était de 4 % des rémunérations versées au titre de l'année 2013 qui a vu le lancement du CICE, est passé à 6 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Selon les dispositions des articles 199 *ter* C et 220 C du code général des impôts, **le CICE est imputé sur l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés** dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les rémunérations prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt ont été versées. **La partie n'ayant pas trouvé à s'imputer est utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés dû au titre des trois années** suivant celle au titre de laquelle elle est constatée, puis, **s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période.**

La créance de CICE est **néanmoins remboursable l'année même de sa constitution dans certains cas** : les PME au sens de la réglementation communautaire, les entreprises nouvelles<sup>1</sup> répondant à certaines conditions, les jeunes entreprises innovantes (JEI) et les entreprises faisant l'objet d'une procédure de conciliation ou de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire<sup>2</sup>.

Les entreprises déclarent le CICE via une déclaration spéciale n° 2079-CICE-SD.

## 2. Un dispositif budgétairement conséquent

**Le CICE est, pour l'État, la dépense fiscale la plus importante. Il représente un montant conséquent pour les finances publiques, avec un horizon de dépenses de 20 milliards d'euros par an, avant même le relèvement du taux en 2017.** Au sein des recettes fiscales nettes, l'impôt sur les sociétés n'atteint ainsi plus que 29,4 milliards d'euros selon les chiffres du projet de loi de finances initiale pour 2017.

<sup>1</sup> Celles-ci peuvent demander le remboursement immédiat des créances de crédit d'impôt constatées au titre de l'année de création et des quatre années suivantes.

<sup>2</sup> Ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date de la décision ou du jugement qui a ouvert ces procédures.

## Prévision de créance de CICE et répartition, par année de déclaration<sup>1</sup>

(en milliards d'euros)

	Année de déclaration								Total par millésime
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Créance 2013	9,8	1,1	0,1						11,0
Créance 2014		15,7	1,1	0,0					16,8
Créance 2015			15,9	1,2	0,0				17,1
Créance 2016				16,7	1,2	0,0			17,9
Créance 2017					17,5	1,3	0,0		18,7
Créance 2018						18,1	1,3	0,0	19,4
Créance 2019							18,7	1,4	20,1

Note de lecture : La créance totale au titre de 2014 est évaluée à 16,8 milliards d'euros, dont 15,7 milliards d'euros ont été déclarés en 2015 auprès de l'administration fiscale.

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction générale des finances publiques

## B. DES TEXTES COMPLÉMENTAIRES PUBLIÉS ET ADOPTÉS

### 1. Deux textes d'application prévus par loi

Un seul décret d'application était prévu par l'article 66 codifiant l'article 244 *quater* C ; celui-ci a été publié en décembre 2013<sup>2</sup>. Le décret **fixe les obligations déclaratives des entreprises sollicitant le CICE**. Il prévoit également **la transmission par les organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales des résultats de leurs contrôles** relatifs aux rémunérations donnant lieu au CICE à l'administration fiscale. Des précisions sont également apportées par ce texte sur le calcul de l'assiette du crédit d'impôt en cas d'exercice ne coïncidant pas avec l'année civile. Enfin, le décret prévoit un dispositif d'information, par le comptable de la direction générale des finances publiques, aux établissements de crédit qui assurent le préfinancement de la créance de crédit d'impôt.

L'article 66 de la loi de finances rectificative prévoyait qu'une loi ultérieure puisse **fixer les conditions d'information du Parlement et des institutions représentatives du personnel ainsi que les modalités du contrôle par les partenaires sociaux de l'utilisation du crédit d'impôt** afin que celui-ci puisse concourir effectivement à l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise. **L'article 8 de la loi relative à la sécurisation de l'emploi**<sup>3</sup> a inscrit ces différentes

<sup>1</sup> Extrait du rapport général n° 140 (2016-2017), annexe 28, rapport spécial de Mme Marie-France Beaufils.

<sup>2</sup> Décret n° 2013-1236 du 23 décembre 2013 relatif aux modalités d'application du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi prévu à l'article 244 *quater* C du code général des impôts.

<sup>3</sup> Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

dispositions dans le code du travail, en prévoyant la remise d'un rapport au Parlement.

## **2. Une disposition complémentaire adoptée en loi de finances**

La loi de finances pour 2015<sup>1</sup> a inscrit l'obligation pour les entreprises de faire figurer l'information relative à l'utilisation du CICE en annexe du bilan ou dans une note jointe aux comptes.

## **3. Des dispositions relatives aux départements d'outre-mer**

Plusieurs mesures ont également été prises concernant l'application du CICE outre-mer. La loi de finances pour 2015<sup>2</sup> a majoré les taux applicables aux départements d'outre-mer à 7,5 % pour les rémunérations versées en 2015 et 9 % pour les rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Un décret d'octobre 2015 est venu en compléter l'application<sup>3</sup>.

## **4. Un renforcement du dispositif en 2017**

La loi de finances pour 2017<sup>4</sup> a fixé à 7 % le taux du CICE pour les créances relatives aux salaires versés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cette mesure va ainsi accroître de 17 % le montant annuel de créance selon la direction générale des finances publiques.

### **C. UN SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE**

#### **1. Par le Sénat**

La commission des finances a depuis 2013 régulièrement suivi la mise en œuvre et les résultats du CICE, dans le cadre de l'examen des lois de finances annuelles et de règlement, notamment à travers les rapports des rapporteurs spéciaux.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 76.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 65.

<sup>3</sup> Décret n° 2015-1315 du 20 octobre 2015 relatif au taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi au titre des rémunérations versées à des salariés affectés à des exploitations situées dans les départements d'outre-mer.

<sup>4</sup> Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 72.

---

Un **rapport d'information** relatif au profil des bénéficiaires du CICE, réalisé par **Marie-France Beaufiles**, rapporteure spéciale de la mission « Remboursements et dégrèvements », a été publié en 2016<sup>1</sup>.

## 2. Par France Stratégie

Un **comité de suivi** prévu par la loi est chargé d'étudier la mise en œuvre du dispositif et ses conséquences. Celui-ci, rattaché au Commissariat général à la stratégie et à la prospective<sup>2</sup>, est devenu en 2014 le comité de suivi des aides publiques aux entreprises.

Dans son rapport de 2016<sup>3</sup>, le comité de suivi estime qu'au 31 juillet 2016, ce sont près de **43,3 milliards d'euros de créance** qui ont été déclarés par les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu au titre des salaires versés en 2013, 2014 et 2015. Cependant, **seulement 64 % de ce montant auraient à ce jour été consommés** par les entreprises, soit par imputation sur l'impôt dû, soit par restitution immédiate.

Le comité considère que l'impact du CICE est **notable en termes de rétablissement des marges des entreprises**. Il émet en revanche des réserves concernant les résultats liés à l'investissement et au commerce extérieur, indiquant tenir « *pour robuste les résultats des équipes de recherche qui concluent à l'absence d'impact de court terme du CICE sur l'investissement, la recherche-développement et les exportations* ».

Concernant les conséquences en termes d'emploi, le comité considère « *probable* » un effet direct de l'ordre de **50 000 à 100 000 emplois créés ou sauvés**.

## II. LA RÉFORME DE LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ

Essentiellement conduite par voie législative, la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ne prévoyait pas de mesures réglementaires.

➤ **La mesure est, par conséquent, d'application directe.**

Cependant, l'importance de cette réforme justifie l'analyse des conditions de sa mise en œuvre et ses évolutions récentes.

---

<sup>1</sup> CICE : le rendez-vous manqué de la compétitivité ? - Rapport d'information de Mme Marie-France Beaufiles, fait au nom de la commission des finances n° 789 (2015-2016).

<sup>2</sup> Rattaché au Premier ministre, le Commissariat prend le nom usuel de France Stratégie.

<sup>3</sup> France Stratégie - Rapport 2016 du Comité de suivi du CICE.

## **A. UNE RÉFORME PRÉSENTE DANS LA LOI N° 2015-1786 DU 29 DÉCEMBRE 2015 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2015**

**L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2015**<sup>1</sup> a modifié le régime de la CSPE, dont le régime juridique n'était plus à la hauteur des enjeux de cet impôt.

La commission des finances avait souligné lors de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>2</sup> que la CSPE était confrontée à un **double enjeu** :

- d'une part, un **enjeu démocratique**, la détermination du taux d'imposition de la CSPE échappant au vote du Parlement, alors que le rendement total, d'un montant de 5,6 milliards d'euros en 2014, avait dépassé celui de l'impôt de solidarité sur la fortune (qui s'élevait à 5,2 milliards d'euros) ;

- d'autre part, un **enjeu juridique** : la CSPE prenant en charge de façon « extrabudgétaire » des dépenses de tous types<sup>3</sup>, la question de la compatibilité de la CSPE avec le droit communautaire se posait. En effet, la directive de 2008 sur les accises<sup>4</sup> n'autorise les autres taxes sur l'électricité que si celles-ci poursuivent des fins spécifiques. Or, la multiplication des charges à financer par la CSPE renforce sa finalité budgétaire, c'est-à-dire non spécifique.

## **B. UNE RÉFORME MISE EN ŒUVRE DÈS LA LOI N° 2016-1917 DE FINANCES POUR 2017**

### **1. Une réforme reprenant partiellement les préconisations du Sénat**

**La commission des finances du Sénat avait proposé, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, une réforme de la CSPE, adoptée en première lecture par le Sénat, puis supprimée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015.

<sup>2</sup> Avis n° 236, n° 2014-2015 de M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances du Sénat, examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte en première lecture.

<sup>3</sup> Les surcoûts des énergies renouvelables, mais aussi d'autres filières (cogénération), la prime d'effacement, des aides sociales (tarifs de première nécessité), de l'aménagement du territoire (zones non interconnectées), et même du financement d'administration (médiateur de l'énergie).

<sup>4</sup> Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CE.

L'amendement adopté restreignait le champ des charges financées par la CSPE au seul surcoût dû à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables et prévoyait de fixer son taux dans la loi, ainsi que le plafond du montant des charges compensées.

La réforme de la CSPE va ainsi dans le sens des préconisations du Sénat, en « budgétisant » les charges de service public compensées par la CSPE<sup>1</sup> et en fixant le taux de la nouvelle TICFE dans la loi. Ainsi, **le Parlement votera, chaque année, le taux de la nouvelle TICFE en loi de finances, ce qui va dans le sens d'un renforcement du consentement à l'impôt.**

## 2. Les recettes attendues de la CSPE

La loi de finances rectificative pour 2015, par son article 14, a intégré la CSPE dans le régime de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE).

Cette « nouvelle » TICFE, renommée « contribution au service public de l'électricité » (CSPE) a conduit à élargir l'assiette de la TICFE, qui porte désormais sur toutes les consommations d'électricité, et à en augmenter le taux.

### **Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et contribution au service public de l'électricité (CSPE)**

La **taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**, prévue à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes, est une taxe exigible lors de la livraison de l'électricité par un fournisseur à un consommateur final ou lors de la consommation de l'électricité pour les personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins.

La **contribution au service public de l'électricité (CSPE)**, instituée par la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, est due par tous les consommateurs finals d'électricité, y compris les auto-producteurs, sous réserve de certains plafonds.

En 2015, les taux de la TICFE et de la CSPE étaient respectivement de 0,5 euro par mégawattheure et de 19,5 euros par mégawattheure.

En 2014, les rendements de la TICFE et de la CSPE s'élevaient respectivement à 61,3 millions d'euros et à 5,6 milliards d'euros.

*Source : Rapport n° 229 (2015-2016) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat*

<sup>1</sup> Rapport n° 229 (2015-2016) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat.

La réforme simplifie la fiscalité pesant sur la consommation d'électricité, dans la mesure où l'électricité fournie ou consommée fait désormais l'objet de deux types de taxation : la nouvelle TICFE, dont le tarif est fixé à 22,5 euros par mégawattheure en 2016 et 2017, et les taxes locales sur la consommation finale d'électricité.

Le rendement estimé de la nouvelle CSPE pour 2017 s'élève à 7,8 milliards d'euros.

### **3. Le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »**

L'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 a créé le compte d'affectation spéciale (CAS) dédié à la transition énergétique.

Il retrace, en recettes, une fraction de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), de la taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les cokes dite « taxe intérieure de consommation sur le charbon » (TICC), de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et si besoin, des versements du budget général.

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un amendement du Gouvernement modifiant substantiellement les recettes affectées au compte d'affectation spéciale. Cet amendement prévoit de supprimer l'affectation d'une partie du produit de la TICFE, ou « nouvelle CSPE » et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) au compte spécial, afin de supprimer le lien entre ces recettes et les dépenses de soutien à la production d'électricité et de gaz à partir d'énergies renouvelables.

Cette mesure s'impose, d'après le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, pour mettre en conformité les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables avec le régime européen des aides d'État.

Par conséquent, le Gouvernement a modifié le taux d'affectation de la TICPE revenant à l'État au compte spécial, qui est porté de 7,72 % à 39,72 %.

Cette modification conduit à faire porter le financement du compte exclusivement sur les énergies les plus carbonées, conformément aux engagements pris par le Gouvernement : lors de la création du compte spécial, le Gouvernement avait en effet indiqué qu'il utiliserait la hausse du produit des taxes intérieures de consommation portant sur les énergies fossiles, que sont les produits pétroliers et le charbon, liée à la montée en charge de la contribution climat énergie, pour financer les compensations de charges de service public de l'énergie.

### III. LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES

Initiée sous la précédente législature, la réforme des valeurs locatives a été poursuivie ces dernières années, bien qu'elle ait été reportée à plusieurs reprises. Elle s'est accompagnée d'expérimentations et d'adaptations tout au long du processus.

➤ **Si toutes les mesures réglementaires ont été prises, un rapport qui devait être remis au Parlement en 2015 demeure en attente de transmission intégrale.**

#### A. LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX PROFESSIONNELS

##### 1. Une expérimentation préalable à la révision des locaux professionnels

L'article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a fixé les modalités de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Il prévoyait une **expérimentation préalable**, menée en 2011 (dans les départements de l'Hérault, du Bas-Rhin, du Pas-de-Calais, de Paris et de la Haute-Vienne), par la direction générale des finances publiques et une entrée en vigueur des valeurs locatives révisées en 2014. À l'issue de l'expérimentation, un rapport devait être remis au Parlement avant le 30 septembre 2011.

Dès 2011, quatre mesures d'application ont été prises<sup>1</sup>, afin d'initier la réforme. En janvier 2012, le Gouvernement a remis au Parlement un **rapport** présentant les résultats de l'expérimentation et les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. François Marc et Pierre Jarlier, alors rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'en sont immédiatement saisi : dès février 2012, ils ont présenté à la commission des finances une communication d'étape, pour l'informer des conclusions de ce rapport et mettre en évidence les questions soulevées et les initiatives à prendre.

À la suite de ces travaux, ils ont publié, en juin 2012, un rapport d'information intitulé « Valeurs locatives cadastrales : la reprise rapide de la révision des locaux professionnels, un préalable à la seconde étape pour les

---

<sup>1</sup> L'arrêté du 4 mars 2011 relatif au modèle de déclaration à souscrire dans le cadre de l'expérimentation mise en œuvre en vue de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels ; le décret n° 2011-1267 du 10 octobre 2011 fixant les sous-groupes et catégories de locaux professionnels en vue de l'évaluation de leur valeur locative ; le décret n° 2011-1313 du 17 octobre 2011 fixant les coefficients de pondération applicable à la superficie des locaux professionnels ; le décret n° 2011-1975 du 6 décembre 2011 fixant les modalités de déclaration des changements affectant les propriétés bâties.

locaux d'habitation »<sup>1</sup>. Ils soulignaient alors « *la nécessité de quelques aménagements au dispositif législatif voté en décembre 2010* » et regrettaient que « *le débat sur ces adaptations n'a[it] pas eu lieu en raison du calendrier électoral du premier semestre de l'année 2012* ».

En raison de ce retard, **l'article 37 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a reporté d'un an l'entrée en vigueur de la révision** et a introduit un dispositif de lissage sur cinq ans des variations de cotisation (de plus de 200 euros et 10 % de la cotisation initiale), tenant compte des résultats de l'expérimentation.

La phase de généralisation de la réforme a alors commencé. Ainsi, **un arrêté du 18 février 2013**<sup>2</sup> a précisé les modalités de déclaration de la valeur locative par les propriétaires, permettant à l'administration fiscale de réunir l'ensemble des données à partir desquelles des commissions locales devaient déterminer des marchés locatifs homogènes et des grilles tarifaires par catégories de locaux.

Ainsi, lors d'une audition du directeur général des Finances publiques, Bruno Bézard, organisée par la commission des finances, le 3 avril 2013, celui-ci déclarait : « *grâce notamment au recours à la télédéclaration, la campagne de collecte des données nécessaires à la généralisation de la révision, qui concerne 1,5 million de propriétaires et 3,3 millions de locaux, progresse rapidement. Le décret précisant les conditions de **création des commissions départementales** chargées d'arbitrer la définition des zonages et des nouvelles valeurs locatives par type de locaux sera **présenté prochainement au comité des finances locales en vue d'une installation des commissions avant la fin de l'année 2013*** ».

En effet, **en novembre 2013, un décret en Conseil d'État**<sup>3</sup> a fixé les modalités de mise en place et de fonctionnement des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels et des commissions départementales des impôts directs locaux.

## **2. Une réforme reportée à trois reprises par voie législative**

**L'article 47 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013** a de nouveau modifié l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 : il s'agissait en particulier **d'adapter le calendrier au contexte électoral de l'année 2014**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de MM. François Marc et Pierre Jarlier, fait au nom de la commission des finances n° 593 (2011-2012) - 13 juin 2012.

<sup>2</sup> Arrêté du 18 février 2013 relatif au modèle de déclaration à souscrire dans le cadre de la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

<sup>3</sup> Décret n° 2013-993 du 7 novembre 2013 fixant les modalités de mise en place et de fonctionnement des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels et des commissions départementales des impôts directs locaux.

---

**L'article 32 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014** a de nouveau reporté l'entrée en vigueur de la réforme, en raison de la tenue des élections municipales. En effet, dans le contexte pré-électoral, certaines commissions locales ont souhaité reporter les travaux après les élections, décalant d'autant leurs décisions.

Pendant toute l'année 2015, les commissions locales ont poursuivi et conclu leurs travaux et un **décret de juin 2015**<sup>1</sup> a précisé les modalités de publication et notification de ces décisions. En outre, **en avril 2015, un arrêté**<sup>2</sup> a fixé la liste des informations nécessaires à la mise à jour des tarifs déterminant les valeurs locatives.

Toutefois, **dès le mois de mars 2015**, à la suite de communiqués de diverses fédérations d'entreprises et dans un contexte de « ras-le-bol fiscal », le secrétaire d'État chargé du Budget, **Christian Eckert a annoncé un nouveau report de la réforme** : les valeurs locatives révisées entreraient en vigueur en 2017.

**À l'été 2015, le Gouvernement a remis au Parlement un nouveau rapport** relatif à la simulation de la réforme, à partir de l'ensemble des déclarations recueillies.

La commission des finances du Sénat a organisé une audition de la direction générale des finances publiques<sup>3</sup> le 9 décembre 2015, au cours de laquelle elle a convenu de la nécessité de lisser les effets les plus brutaux de la réforme pour certains locaux commerciaux.

Aussi, **l'article 48 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015** a non seulement **reporté d'une année supplémentaire l'entrée en vigueur de la réforme**, mais il a également prévu de **nouvelles modalités** d'atténuation de ses effets. Ainsi il a allongé (de cinq à dix ans) la durée du lissage des variations de cotisation et il a introduit un nouveau dispositif permettant de limiter l'ampleur des effets de la réforme - c'est le « planchonnement ». En outre, pour garantir la neutralité pour les collectivités territoriales, le lissage s'applique quelle que soit la variation de la cotisation.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2015-751 du 24 juin 2015 relatif aux modalités de publication et de notification des décisions prises en vue de la détermination des paramètres d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels.

<sup>2</sup> Arrêté du 3 avril 2015 fixant la liste des informations mentionnées à l'article 1498 bis du code général des impôts nécessaires à la mise à jour des tarifs pour la détermination des valeurs locatives des locaux professionnels.

<sup>3</sup> Audition de M. Vincent Mazauric, directeur général adjoint des finances publiques, de Mme Catherine Brigant, sous-directrice des missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques et de Mme Anne-Laure Lagadec, adjointe au chef de bureau chargé du cadastre (DGFIP).

**Un décret de mai 2016<sup>1</sup>** a précisé les modalités de publication et de notification des décisions des commissions locales concernant les tarifs applicables aux locaux professionnels, en particulier dans le cas où les décisions des commissions départementales relatives aux tarifs ne sont manifestement pas conformes aux loyers moyens constatés.

En novembre 2016, un nouveau rapport a été transmis par le Gouvernement au Parlement : **il présente de nouvelles simulations tenant compte des effets de ces nouveaux dispositifs**. Les valeurs locatives révisées des locaux professionnels entreront donc en vigueur pour la première fois en 2017, après application des dispositifs de lissage et de « planchonnement ».

#### **B. LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX D'HABITATION LANCÉE PAR LA LOI N° 2013-1279 DU 29 DÉCEMBRE 2013 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2013**

**L'article 74 de la loi de finances rectificative pour 2013**, reprenant une proposition de loi déposée par François Marc<sup>2</sup>, alors rapporteur général de la commission des finances, prévoit qu'en 2015, **une expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation** est menée dans cinq départements ; **les résultats de cette expérimentation devaient faire l'objet d'un rapport**, transmis par le Gouvernement au Parlement avant le 30 septembre 2015.

Les cinq départements choisis, fixés par un arrêté du 18 décembre 2014<sup>3</sup> sont la Charente-Maritime, le Nord, l'Orne, Paris et le Val-de-Marne.

Lors de l'audition précitée de décembre 2015, le rapporteur général Albéric de Montgolfier a interrogé Vincent Mazauric, directeur général adjoint des finances publiques, sur les résultats de cette expérimentation : *« nous avons eu trop à faire avec [la révision des valeurs locatives des locaux professionnels] pour publier en septembre le rapport que nous avait demandé le législateur. Nous le produirons début 2016 mais nous n'avons pas encore exposé les résultats techniques à notre ministre. Le travail de recensement s'est bien passé et il est achevé »*.

En février 2016, la première partie du rapport sur l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation a été transmis au

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-673 du 25 mai 2016 modifiant le décret n° 2015-751 du 24 juin 2015 relatif aux modalités de publication et de notification des décisions prises en vue de la détermination des paramètres d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels.

<sup>2</sup> Proposition de loi tendant à mettre en œuvre une expérimentation en vue de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation déposé le 21 novembre 2013.

<sup>3</sup> Arrêté du 18 décembre 2014 fixant la liste des départements d'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation prévue à l'article 74 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

---

Parlement. Elle concerne le déroulement de la campagne déclarative et doit être complétée par la description des conséquences possibles d'une telle révision pour les contribuables, les collectivités territoriales et l'État.

Dans la perspective d'accomplir la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, le Gouvernement devrait donc transmettre au Parlement le rapport prévu pour septembre 2015. Le législateur pourra ainsi prendre en compte les résultats de l'expérimentation pour déterminer les modalités de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

### *C. UNE RÉFORME INCOMPLÈTE MALGRÉ L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES PROFESSIONNELLES*

L'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 a été **modifié à quatre reprises, neuf mesures réglementaires** d'application ont été prises (dont cinq avant mai 2012) et **deux rapports** présentant les effets de la réforme ont été remis au Parlement. **Malgré trois reports successifs, l'administration fiscale comme les commissions locales ont « joué le jeu » de la réforme.**

Concernant les **locaux d'habitation**, malgré le rôle moteur du Sénat, le bilan est moins concluant, puisque le rapport présentant les résultats de l'expérimentation n'a toujours pas été remis au Parlement.

**Malgré l'ampleur de la réforme et les enjeux, jamais une révision générale n'a été aussi près d'aboutir** : les valeurs locatives révisées des locaux professionnels entreront en vigueur cette année.



---

## LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'ÉVASION FISCALES

### I. LA LOI N° 2013-1117 DU 6 DÉCEMBRE 2013 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE ET LA GRANDE DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

#### 1. Des mesures fiscales essentiellement d'application directe

La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière est le principal texte du quinquennat spécifiquement consacré à cette priorité, bien que de nombreuses autres mesures figurent dans les lois de finances et les lois de finances rectificatives successives (cf. *infra*).

**Toutefois, l'essentiel des mesures relevant de la compétence de la commission des finances sont d'application directe** et ne nécessitent aucun texte d'application.

Ainsi, outre l'article relatif au registre public des trusts (cf. *infra*), le seul article de nature fiscale de la loi du 6 décembre 2013 nécessitant une mesure d'application est **l'article 13**, qui porte sur la composition de la commission des infractions fiscales (CIF). Cette instance, prévue à l'article 1741 A du code général des impôts (CGI) et à laquelle sont soumises pour avis conforme les plaintes déposées par l'administration en matière de fraude fiscale, a été portée de 12 à 28 membres, avec l'ajout de magistrats honoraires à la Cour de cassation et de personnalités qualifiées aux Conseillers d'État et Conseillers maîtres à la Cour des comptes déjà prévus. **Le décret n° 2014-1636 du 26 décembre 2014** précise ces nouvelles dispositions et les conditions de fonctionnement de la CIF.

Parmi les autres mesures significatives de ce texte mais d'application directe, on peut notamment citer :

- à l'article 9, **le relèvement à deux millions d'euros d'amende et sept ans d'emprisonnement des sanctions pénales applicables à la fraude fiscale aggravée** (contre 750 000 euros et cinq ans d'emprisonnement auparavant), et l'élargissement de la définition de celle-ci, notamment en cas de recours à un compte ou à une société à l'étranger ;

- à l'article 14, la possibilité pour les agents de l'administration fiscale de **prendre des copies des fichiers informatiques à l'occasion d'une « perquisition fiscale »** (ou « visite domiciliaire ») en application de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales ;

- à l'article 19, l'institution d'une **sanction en cas de non-respect de l'obligation de déclarer l'ouverture et la fermeture de comptes auprès du fichier des comptes bancaires (Ficoba)**, fixée à 1 500 euros par ouverture de compte non déclarées et 150 euros par omission ou inexactitude ;

- à l'article 20, **un droit de communication spécifique à l'égard des éditeurs de logiciels de caisse, ainsi qu'une amende fiscale égale à 15 %** du chiffre d'affaires provenant de la commercialisation de logiciels ou systèmes de caisse frauduleux ou « permissifs » qui permettent de dissimuler une partie des recettes encaissées, et de les soustraire ainsi à la TVA ;

- à l'article 37, **la possibilité d'utiliser des preuves d'origine illicite**, sous réserve que celles-ci soient régulièrement transmises à l'administration fiscale, soit par la mise en œuvre d'un droit de communication, soit dans le cadre de l'assistance administrative internationale, et sans pour autant permettre la rémunération des « aviseurs » ;

- à l'article 45, l'obligation de transmission à l'administration fiscale, par les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 400 millions d'euros ou les entreprises liées, d'une **documentation générale permettant de justifier leur politique de prix de transfert**, qui mentionne notamment toutes les transactions supérieures à 100 000 euros entre entreprises liées, en complément de la documentation détaillée qu'elles doivent tenir à disposition de l'administration en cas de contrôle fiscal ;

- à l'article 53, **l'allongement de trois à six ans du délai de prescription** des infractions pénales en matière fiscale ;

- à l'article 54, **l'extension de l'obligation de déclaration des sommes, titres ou valeurs supérieurs à 10 000 euros à l'or, aux jetons de casino et aux cartes prépayées** lors du franchissement de frontières.

## **2. Les registres des trusts : un texte d'application à revoir pour tenir compte de la censure du Conseil constitutionnel**

Afin de permettre une identification plus facile des bénéficiaires effectifs, l'article 11 de cette loi a institué **un registre public des trusts**. Aux termes de l'article 1649 AB du code général des impôts, ce registre « *recense nécessairement les trusts déclarés, le nom de l'administrateur, le nom du constituant, le nom des bénéficiaires et la date de constitution du trust* ». Issue du droit anglo-saxon, la notion de trust n'a été introduite en droit français qu'en 2011<sup>1</sup>, à l'article 792-0 bis du code général des impôts. Dans le cadre d'un montage visant à éluder l'impôt, **un trust établi à l'étranger peut permettre de dissimuler l'identité du bénéficiaire effectif**, auquel se substitue un administrateur (*trustee*), plus ou moins fictif.

Olivier Sivieude, chef du service du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP), a **insisté sur la grande utilité du registre des trusts pour l'administration fiscale** : « *aujourd'hui, 16 000 trusts*

---

<sup>1</sup> Article 14 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

*figurent dans ce registre : il s'agit d'un outil extrêmement précieux, très utilisé par les services et qui monte en puissance<sup>1</sup> ».*

L'article 1649 AB précité dispose que les modalités de consultation du registre sont précisées par décret en Conseil d'État. **Publié tardivement, le décret n° 2016-567 du 10 mai 2016 relatif au registre public des trusts** précise notamment que *« toute personne peut obtenir, par voie électronique, la délivrance des informations [contenues dans le registre]. L'accès au traitement automatisé est réalisé dans le cadre d'une procédure sécurisée d'authentification fixée par arrêté du ministre chargé du budget ».*

**Toutefois, dans sa décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution le deuxième alinéa de l'article 1649 AB précité, qui crée le registre public des trusts, estimant que « la mention, dans un registre accessible au public, des noms du constituant, des bénéficiaires et de l'administrateur d'un trust fournit des informations sur la manière dont une personne entend disposer de son patrimoine. Il en résulte une atteinte au droit au respect de la vie privée. Or, le législateur, qui n'a pas précisé la qualité ni les motifs justifiant la consultation du registre, n'a pas limité le cercle des personnes ayant accès aux données de ce registre, placé sous la responsabilité de l'administration fiscale. Dès lors, les dispositions contestées portent au droit au respect de la vie privée une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi<sup>2</sup> ».**

En conséquence, l'article 1649 AB du code général des impôts a été modifié par l'article 10 de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1<sup>er</sup> décembre 2016 **renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Celle-ci supprime le caractère public du registre des trusts et restreint son accès à certaines autorités nommément désignées par la loi**, dans le cadre de leur mission : la cellule de renseignement financier Tracfin ; les autorités judiciaires ; les agents de l'administration fiscale et de l'administration des douanes ; l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'Autorité des marchés financiers (AMF) ; les personnes assujetties aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

La loi dispose toujours que les modalités d'application de cet article sont fixées par décret en Conseil d'État. **Toutefois, le nouveau décret n'a pas été pris à ce jour, alors même que le décret du 10 mai 2016 précité n'est plus applicable** du fait de la décision du Conseil constitutionnel.

**Un problème similaire aurait pu se poser pour le registre des « bénéficiaires effectifs » créé par l'article 139 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, dite « loi Sapin 2 », dans la mesure où le nouvel article L. 561-46 du code monétaire et financier**

<sup>1</sup> Audition de la commission des finances du Sénat le 4 mai 2016

<sup>2</sup> Il s'agit de l'objectif de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, dont le Conseil constitutionnel a confirmé dans la même décision sa qualité d'objectif de valeur constitutionnelle.

prévoyait une communication des informations au registre du commerce et des sociétés (RCS), et renvoyait à un décret en Conseil d'État « *la liste des informations collectées ainsi que les conditions et modalités selon lesquelles ces informations sont obtenues, conservées, mises à jour et communiquées* », **sans plus de précisions sur leur accessibilité au public** – étant précisé que le RCS est aujourd'hui public.

Compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel, **l'article 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2016 précitée a modifié les dispositions applicables au registre des bénéficiaires effectifs**, désormais prévues aux articles L. 561-46 à L. 561-50 du code monétaire et financier, avant même leur entrée en vigueur (fixée au 2 août 2017). La loi dispose désormais que le document relatif aux bénéficiaires effectifs **est « annexé » au registre du commerce et des sociétés**, et seulement accessible aux autorités compétentes ainsi qu'à « *toute autre personne justifiant d'un intérêt légitime et autorisée par le juge* ».

**L'article L. 561-50 du code monétaire et financier renvoie toujours les modalités d'application de ces dispositions à un décret en Conseil d'État, qui n'a à ce jour pas été publié.**

Pour mémoire, le « bénéficiaire effectif » d'une entité juridique est la personne qui, en dernier ressort, possède ou contrôle cette entité, ou pour le compte de laquelle une transaction ou une activité est réalisée. Le registre des bénéficiaires effectifs repose donc sur une notion moins restrictive que celle de « trust », et devrait permettre d'accéder à un plus grand nombre d'informations dans le cadre de l'identification de montages complexes faisant intervenir une société-écran, une entité *offshore* ou encore un prête-nom. Lors de son audition du 4 mai 2016 à la suite de l'affaire des *Panama Papers*, Éliane Houlette, procureur de la République financier, avait d'ailleurs **confirmé l'impossibilité pour le Parquet national financier (PNF) d'obtenir cette information en l'absence d'un tel registre :**

« Mme Michèle André, présidente. – Cette coopération, qui passe par les agents de liaison de nos ambassades, vous permet-elle d'avoir connaissance des bénéficiaires effectifs ?

« Mme Éliane Houlette. – Non. Pas pour le moment. Les schémas sont devenus très complexes. La fraude fiscale a énormément évolué avec la mondialisation et la révolution numérique. Autrefois, il suffisait d'ouvrir un compte numéroté en Suisse dont on était le seul titulaire sous-jacent ; aujourd'hui, on passe par des sociétés offshore dans plusieurs pays, en s'appuyant sur des moyens technologiques très sophistiqués. (...) Les États avec lesquels nous peinons à coopérer sont : la Russie, le Qatar, l'Île Maurice et j'ajoute, au risque de vous surprendre, la Suisse, avec laquelle la coopération n'est pas facile ».

**L'administration fiscale rencontre des difficultés similaires dans la coopération administrative**, même si les pays concernés ne sont pas les mêmes que ceux qui font obstacle à la coopération pénale.

---

## II. UN RENFORCEMENT DES OUTILS LÉGISLATIFS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

### 1. Plusieurs mesures d'application directe issues de lois de finances

Si la loi du 6 décembre 2013 est spécifiquement – bien qu'en partie seulement – consacrée à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, l'essentiel des mesures adoptées ces dernières années l'a été **dans les lois de finances et les lois de finances rectificatives, témoignant d'un engagement permanent du Gouvernement sur le sujet.**

**Ces différentes mesures portent leurs fruits :** en 2015, les redressements fiscaux ont atteint 21,2 milliards d'euros, soit une hausse de 10 % par rapport à 2014<sup>1</sup>. Le nombre d'opérations de contrôles sur place a baissé, passant de 51 740 en 2014 à 50 168 en 2015, témoignant d'une programmation du contrôle fiscal mieux ciblée vers les manquements les plus importants.

**Là encore, ces mesures sont le plus souvent d'application directe.** Parmi les plus significatives, qui concernent essentiellement les entreprises, on peut notamment citer :

- **le renforcement du dispositif de lutte contre la manipulation des prix de transfert** de l'article 57 du code général des impôts : alors que l'administration doit apporter la preuve de la dépendance des entités concernées pour imposer en France les bénéfices indûment transférés, cette condition de dépendance n'est plus exigée dès lors que le bénéficiaire du transfert est établi dans un État ou territoire non coopératif (ETNC) (**article 19 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014**) ;

- **la limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunt versés à des entreprises liées**, prévue à l'article 212 du code général des impôts, aux cas où l'entreprise versante démontre, à la demande de l'administration, que ces intérêts sont soumis à un impôt au moins égal à 25 % de l'impôt sur les bénéfices déterminé dans les conditions de droit commun. Cette mesure, prévue par **l'article 22 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014**, correspond à l'une des recommandations du projet « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) de lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert des bénéfices présentées par l'OCDE en octobre 2015 ;

- **l'introduction d'une clause anti-abus permettant de ne pas exonérer de retenue à la source les dividendes distribués** à une société établie à l'étranger en application de l'article 119 *ter* du code général des impôts, si cette distribution a lieu « *dans le cadre d'un montage ou d'une série de*

---

<sup>1</sup> Source : rapport annuel 2015 de la direction générale des finances publiques.

montages qui, ayant été mis en place pour obtenir, à titre d'objectif principal ou au titre d'un des objectifs principaux, un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité [de cette exonération], n'est pas authentique compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances pertinents ». Cette clause anti-abus, qui transpose un article de la directive 2014/86/UE du 8 juillet 2014<sup>1</sup>, remplace une formulation précédente, qui présentait davantage de fragilités juridiques (article 29 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015) ;

- le « **reporting pays par pays** », c'est-à-dire l'obligation pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros, de souscrire chaque année une déclaration comportant la répartition pays par pays des bénéfices du groupe et des agrégats économiques, comptables et fiscaux, ainsi que des informations sur la localisation et l'activité des entités le constituant. Cette déclaration est transmise à l'administration fiscale et n'est pas publique<sup>2</sup>, conformément aux recommandations du projet « BEPS » de l'OCDE (**article 121 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016**) ;

- la possibilité de saisir les données accessibles depuis un support informatique à l'occasion d'une « **perquisition fiscale** » (ou « visite domiciliaire ») en application de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (**article 11 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012**) ;

- la majoration de 80 % des droits dus en cas de rectification liée à un compte bancaire, un contrat d'assurance vie ou un trust non déclaré à l'étranger, en remplacement de l'amende proportionnelle de 5 % des avoirs détenus, déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016 (**article 110 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016**).

## 2. Les mesures de la « loi Sapin 2 »

Au-delà des lois de finances et lois de finances rectificatives, **un autre texte spécifique** contient une série de mesures relatives à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales : la « Sapin 2 » précitée. Au registre des bénéficiaires effectifs déjà évoqué (cf. *supra*) s'ajoute par exemple **l'abaissement à 50 millions d'euros contre 400 millions d'euros auparavant du seuil de chiffre d'affaires** à partir duquel les entreprises doivent fournir

<sup>1</sup> Directive 2014/86/UE du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.

<sup>2</sup> Sur la question du reporting entre administrations fiscales et du reporting public, voir notamment le rapport n°307 (2016-2017) fait par Éric Doligé au nom de la commission des finances, sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays, déposé le 18 janvier 2017.

---

une **documentation générale permettant de justifier leur politique de prix de transfert** (article 138).

### 3. Des dispositions prévoyant des mesures d'application

**Certaines dispositions appellent des mesures d'application**, notamment lorsqu'il s'agit de procédures relatives au contrôle fiscal et non pas de mesures d'assiette, comme le montrent les deux exemples suivants.

**Premièrement, le « droit de communication non nominatif »** créé par **l'article 21 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014** et codifié au deuxième alinéa de l'article L. 81 du livre des procédures fiscales, qui permet d'interroger les acteurs d'Internet (plateformes, e-commerçants, opérateurs de fret express, etc.) sur des personnes non nommément désignées. **Le décret n° 2015-1091 du 28 août 2015** précise que ce nouveau droit de communication peut porter sur leurs ventes, leurs clients, leurs transactions ou encore leurs fournisseurs, en fonction de différents critères relatifs à ces acteurs (secteur d'activité, taille, nombre de connexions, etc.) ou à leurs utilisateurs (situation géographique ; seuil exprimé en quantité, nombre, fréquence ou montant financier ; mode de paiement ; période de référence).

**On peut toutefois regretter ce décret ait été publié si tardivement**, compte tenu de l'importance qu'y attache le Gouvernement lui-même. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 à l'Assemblée nationale en séance publique, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, a en effet estimé que *« le droit de communication non nominatif tel qu'il existe est très utile. Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2015 et le 1<sup>er</sup> septembre 2016, nous avons engagé 105 fois ce droit en matière d'économie numérique. La procédure a concerné 40 entreprises intervenant dans la gestion de locations meublées louées, 26 entreprises gérant des plateformes électroniques permettant la mise en relation avec des taxis et véhicules de transport, notamment les VTC, 20 places de marché en ligne, 10 entreprises réalisant des prestations de transport de marchandises et de logistique, 7 entreprises offrant des services de paiement en ligne ou de transfert de fonds en ligne, et 2 entreprises collectant des revenus de la publicité en ligne pour les reverser à des personnes réalisant et publiant des contenus vidéo sur internet. D'ores et déjà, nous exploitons l'ensemble de ces données. Je tiens à votre disposition – comme à celle du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, qui m'avait interrogé à ce sujet – les bilans, toujours en évolution, de ces opérations »*.

**Deuxièmement, la possibilité pour l'administration fiscale de rémunérer des « aviseurs » en échange de renseignements** ayant permis de constater une fraude fiscale à caractère international, ouverte par **l'article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017**. Cette possibilité, ouverte à titre expérimental pour une durée de deux ans, vise concrètement à permettre l'achat de « listes » de contribuables et autres

---

documents, tels que ceux qui ont conduit aux affaires HSBC, UBS ou encore *Panama Papers*. Il est prévu que les conditions et modalités de l'indemnisation sont déterminées par arrêté du ministre chargé du budget. À ce jour, cet arrêté n'a pas été publié.

Troisièmement, la lutte contre les logiciels de caisse permissifs ou frauduleux. En complément des mesures applicables aux éditeurs de logiciels prévues par la loi du 6 décembre 2013 (cf. *supra*), l'article 88 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a institué une obligation d'utiliser un logiciel ou système de caisse sécurisé et certifié à partir de 2018, sous peine d'une amende fiscale de 5 000 euros, et créé un droit de contrôle inopiné spécifique de l'administration fiscale pour en vérifier l'application. Si ces mesures sont également d'application directe, elles ont néanmoins fait l'objet de commentaires détaillés de la part de l'administration fiscale, publiés le 3 août 2016 au Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP)<sup>1</sup>.

Enfin, la commission des finances du Sénat est à l'origine de l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2016, qui a institué, à l'article 1649 *quater A bis* du code général des impôts, une obligation de « déclaration automatique sécurisée » des revenus de leurs utilisateurs par les plateformes en ligne de mise en relation (à l'instar d'*Uber*, *Airbnb*, *Amazon*, *Zilok* etc.). Cette mesure, adoptée à une large majorité par l'Assemblée nationale, reprend l'une des propositions du groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique<sup>2</sup>. Celle-ci avait déjà été adoptée à une très large majorité par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi pour une République numérique et du projet de loi de finances pour 2016. Son application est prévue par un décret, à ce jour non encore publié.

### III. LE SERVICE DE TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS RECTIFICATIVES (STDR) : UNE CIRCULAIRE QUI DEVIENT UNE POLITIQUE

S'il ne s'agit pas à proprement parler de mesures d'applications prévues par la loi, les deux circulaires du 21 juin 2013 et du 14 septembre 2016 relatives au service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) méritent également d'être signalées : en fixant des critères objectifs pour l'application des sanctions fiscales en cas de non-déclaration d'un compte à l'étranger, à la place de la marge de manœuvre laissée au cas par cas à l'administration fiscale, elles ont permis le succès de la politique de régularisation des avoirs non-déclarés menées par le Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Référence : BOI-TVA-DECLA-30-10-30-20160803.

<sup>2</sup> Rapport d'information de MM. Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, n° 690 (2014-2015) - 17 septembre 2015.

Ainsi, la perspective d'une sanction sévère, accentuée par la perspective du recul du secret bancaire, sinon de sa levée<sup>1</sup>, a rendu plus attractive la possibilité d'atténuer celle-ci par une régularisation dans les meilleurs délais.

### **Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)**

Le **circulaire du 21 juin 2013** signée par le ministre du budget vise à inciter les contribuables français détenant des avoirs non-déclarés à **régulariser leur situation, moyennant des pénalités allégées**, avant le durcissement du dispositif de lutte contre l'évasion fiscale et notamment le passage à l'échange automatique d'informations.

Ainsi, alors que le droit commun prévoit une majoration de 40 % à 80 %, la circulaire atténue ces montants<sup>2</sup> en fonction de la catégorie à laquelle se rattache la fraude :

- **les fraudeurs « actifs »** (comptes ouverts récemment et/ou régulièrement alimentés) se voient appliquer une majoration de 30 %, **portée à 35 % par la circulaire du 14 septembre 2016** afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelle l'amende proportionnelle de 5 % pour non déclaration qui s'appliquait par ailleurs (cf. *supra*) ;

- **les fraudeurs « passifs »** (notamment les personnes ayant hérité d'un compte à l'étranger et n'en ayant pas fait usage) se voient appliquer une majoration de 15 %, **portée à 25 % par la circulaire du 14 septembre 2016**.

Les dossiers sont pris en charge par le **service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)**, rattaché à la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF) et situé à Paris. Afin d'accélérer le traitement des dossiers aux enjeux modestes (moins de 600 000 euros d'actifs), **dix « pôles régionaux » ont été ouverts**, soit sept pôles en juin 2015 (Strasbourg, Bordeaux, Lyon, Marseille, Vanves, Saint-Germain-en-Laye et Paris) et trois pôles supplémentaires en juin 2016 (Ermont, Lille, Nantes).

**Au total, 209 agents sont exclusivement dédiés à l'exercice de cette mission en 2016**, à comparer avec les 88 agents présents au STDR au 31 décembre 2015. L'objectif est d'avoir traité l'ensemble des dossiers d'ici 2019.

**Au 31 août 2016, 46 972 contribuables avaient demandé la régularisation** de leur situation fiscale, représentant une base fiscale de 28,8 milliards d'euros. Près de 85 % des dossiers proviennent de Suisse, et 7 % du Luxembourg. La « fraude passive » représente près de 80 % des cas.

**Quelques 19 161 dossiers ont déjà été traités**, permettant à l'État de recouvrer 6,3 milliards d'euros au total.

*Source : rapport n° 214, tome I (2016-2017) fait par Albéric de Montgolfier, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016, déposé le 13 décembre 2016.*

<sup>1</sup> Avec le passage à l'échange automatique d'informations d'ici 2017 ou 2018 auquel se sont engagés 87 États et territoires à ce jour dont la Suisse et plus récemment le Panama. À ce jour, les derniers signataires de l'accord multilatéral de l'OCDE, signé à Berlin le 29 octobre 2014 sont l'Arabie Saoudite et l'Uruguay. Au total, plus d'une centaine d'États et territoires se sont engagés à signer cet accord. Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

<sup>2</sup> Sur le fondement de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, qui permet à l'administration d'accorder des remises totales ou partielles à titre gracieux.



---

## MESURES LÉGISLATIVES À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

### I. LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT

#### A. UNE INSTITUTION CRÉÉE PAR LA LOI N° 2012-1559 DU 31 DÉCEMBRE 2012

➤ **Cette loi est entièrement applicable.**

##### 1. Une nouvelle institution publique

Le Président de la République François Hollande avait, durant la campagne présidentielle de 2012, inscrit dans son projet la **mise en place d'une banque publique d'investissement**<sup>1</sup>.

La Banque publique d'investissement (BPI), créée par la loi du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement<sup>2</sup>, est issue du rapprochement d'Oséo, du Fonds stratégique d'investissement (FSI) et de CDC Entreprises.

Cette loi organise la mise en place de la nouvelle entité en venant principalement modifier l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public Oséo.

La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques<sup>3</sup> a par la suite modifié la loi et l'ordonnance précitées, substituant le nom « **Bpifrance** » à celui initialement inscrit qu'était « BPI-Groupe ».

##### 2. Un levier financier important

Détenu à 50 % par l'État et à 50 % par la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance, doté d'un capital de 21 milliards d'euros, a vocation à **constituer un « guichet unique » pour les entreprises**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> François Hollande « Mes 60 engagements pour la France », p. 7.

<sup>2</sup> Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement.

<sup>3</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « Loi Macron », article 197.

<sup>4</sup> Bpifrance, « Achèvement des processus d'apports de l'État et de la Caisse des Dépôts à Bpifrance », communiqué de presse, 12 juillet 2013.

Disposant d'un **réseau physique** constitué d'une quarantaine d'implantations régionales, Bpifrance propose des solutions de financement adaptées à **chaque étape de vie de l'entreprise**.

À titre d'illustration, trois ans après sa mise en place, Bpifrance annonce avoir mobilisé, en 2015, 8 milliards d'euros au titre de l'activité de garantie, 13,3 milliards d'euros au titre des prêts sans garantie, 1,8 milliard d'euros pour le capital investissement et 1,3 milliard d'euros au titre des aides au financement de l'innovation<sup>1</sup>. Son total de bilan s'élève à 63,8 milliards d'euros<sup>2</sup>.

### **B. DES MESURES RÉGLEMENTAIRES PUBLIÉES EN 2013**

La loi du 31 décembre 2012 prévoyait **trois décrets** au sein du chapitre relatif à la gouvernance.

#### **1. Deux décrets relatifs aux désignations et modalités de fonctionnement des comités d'orientation**

L'article 6 de la loi a inséré deux articles au sein de l'ordonnance précitée appelant à la **publication de deux décrets concernant les comités d'orientation de Bpifrance** :

- le premier, inscrit au nouvel article 7-2 de l'ordonnance modifiée, devant fixer le mode de désignation des membres mentionnés et les modalités d'organisation et de fonctionnement du **comité national d'orientation de la société anonyme BPI-Groupe** ;

- le second, inscrit au nouvel article 7-3 de l'ordonnance modifiée, devant préciser le mode de désignation des membres des **comités régionaux d'orientation** et leurs modalités de fonctionnement.

Ces deux mesures d'application ont été prises par le Gouvernement au cours du premier semestre de l'année 2013<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Bpifrance, « *Activité et résultats 2015* », communiqué de presse, 31 mars 2016.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « *Bpifrance : une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider* », 16 novembre 2016, p. 9.

<sup>3</sup> Décret n° 2013-308 du 11 avril 2013 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité national d'orientation de la société anonyme BPI-Groupe ainsi que le mode de désignation de ses membres ; décret n° 2013-445 du 30 mai 2013 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des comités régionaux d'orientation de la société anonyme BPI-Groupe ainsi que le mode de désignation de leurs membres.

## 2. Un décret relatif à la transmission d'informations à l'État

L'article 10 de la loi du 31 décembre 2012, rétablissant un article 11 au sein de l'ordonnance n° 2005-722, dispose qu'un décret en Conseil d'État doit définir les modalités de la **transmission aux services de l'État des données relatives aux entreprises bénéficiaires de concours financiers ou garanties à des fins d'évaluation de la politique publique d'aide au financement des entreprises.**

Le Gouvernement a ainsi publié en 2015 le décret n° 2015-679 du 16 juin 2015 pris en application de l'article 11 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement.

### C. UNE MISE EN PLACE RÉUSSIE

#### 1. Un regroupement d'activités qui a permis de créer une dynamique favorable au financement des entreprises

Si la commission des finances du Sénat entretient des relations avec Bpifrance<sup>1</sup>, la gestion et les actions de la banque ont été analysées tant par la Cour des comptes que par le Conseil d'analyse économique.

À ce titre, la **Cour des comptes** a transmis le 16 novembre 2016 un rapport particulier thématique, dans lequel elle estime que, si « *la plupart des outils mis en œuvre par Bpifrance sont l'héritage des différentes structures qu'elle a regroupées* », **la création du groupe a « donné une ampleur et une dynamique beaucoup plus fortes à ces interventions, inscrites dans le cadre d'une stratégie renouvelée »**<sup>2</sup>.

#### 2. La réforme du système de financement des exportations a permis de consolider le rôle de Bpifrance

Alors que Bpifrance devait constituer un « point d'entrée unique » pour les entreprises, la direction des garanties publiques aux exportations, qui constituent un axe majeur de l'action de l'État en faveur du développement international de nos entreprises, restait jusqu'à présent assurée par la Coface.

---

<sup>1</sup> Par exemple, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux de la mission « Économie », se sont rendus au siège de Bpifrance Rapport général n° 140 (2016-2017), annexe 11, rapport spécial de Jacques Chiron et Bernard Lalande.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « Bpifrance : une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider », 16 novembre 2016, p. 10.

Après avoir hébergé des développeurs de la Coface au sein de ses directions régionales dans le cadre du label *Bpifrance export* lancé en 2013, **BpiFrance assure désormais la gestion des garanties publiques à l'exportation.**

En effet, **l'article 103 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015** a organisé le transfert de la direction des garanties publiques aux exportations de la Coface à Bpifrance, venant ainsi **conforter le rôle de « guichet unique » de l'établissement.**

#### **D. DES POINTS DE VIGILANCE**

##### **1. Selon le Conseil d'analyse économique, l'action de Bpifrance doit rester complémentaire de celle du secteur privé**

Comme le relève le Conseil d'analyse économique dans une note sur le capital-risque français, *« le débat économique ne porte pas tant sur l'utilité des interventions publiques que sur leurs modalités, leur calibrage et surtout leur capacité à stimuler l'initiative privée »*<sup>1</sup>.

Alors que le principal critère dégagé par la littérature économique est que l'intervention publique doit cibler une réelle **défaillance de marché**, l'action de Bpifrance interroge sur deux points.

Tout d'abord, il existe une *« tension entre, d'une part, le principe de co-investissement pari passu avec les acteurs privés et, d'autre part, l'idée que Bpifrance se focalise sur des projets qui ne verraient pas le jour en son absence »*<sup>2</sup>.

En outre, Bpifrance porterait un **risque d'effet d'éviction** du secteur privé dans certains domaines. S'agissant du capital-risque, Jean Tirole et ses collègues considèrent ainsi que *« sa taille, sa qualité de référent reconnue ainsi que le travail de vérification préalable poussée sur les fonds conduisent les investisseurs institutionnels privés à se reposer fortement sur ce filtrage et cette surveillance par Bpifrance, ce qui peut les empêcher de devenir des acteurs autonomes »*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Conseil d'analyse économique, « Renforcer le capital-risque français », juillet 2016, p. 5.

<sup>2</sup> Ibid., p. 7.

<sup>3</sup> Ibid., p. 8.

## 2. Selon la Cour des comptes, des pratiques de débudgétisation insatisfaisantes

Comme le relève le rapport de la Cour des comptes précité, la croissance de l'activité de Bpifrance a été soutenue par des financements publics en hausse.

Or, il apparaît que cette dynamique s'est doublée d'un recours à des opérations de **débudgétisation** qui présentent des inconvénients à la fois en termes de contrôle du Parlement et de pilotage par l'État, avec :

- un recyclage interne du dividende versé par le groupe Bpifrance à l'État qui « *qui prive de fait le Parlement d'exercer son pouvoir en matière budgétaire* »<sup>1</sup> ;

- un recyclage des « *surdotations passées de l'État aux fonds de garantie* »<sup>2</sup> ;

- un financement de certaines activités par des « *mécanismes de cantonnement d'un capital qui, placé, dégage des produits financiers venant se substituer aux dotations de l'État* »<sup>3</sup>.

## 3. Une libération partielle du capital

Comme pour toute entreprise, la libération du capital de Bpifrance doit intervenir dans les cinq années suivant sa création mais peut être effectuée par tranches.

Le délai limite dont dispose le Gouvernement pour procéder à la libération totale du capital du groupe est fixé au mois de juillet 2018, pour un montant de 1,15 milliard d'euros<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « *Bpifrance : une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider* », 16 novembre 2016, p. 128.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>4</sup> Rapport n° 140 (2016-2017) de Maurice Vincent, fait au nom de la commission des finances et déposé le 24 novembre 2016.

---

## II. LA LOI N° 2013-672 DU 26 JUILLET 2013 DE SÉPARATION ET DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES

L'ensemble des mesures d'application attendues pour la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires ont, à la fin de l'année 2016, été prises ou sont devenues sans objet compte tenu d'autres dispositions législatives intervenues depuis.

➤ **Cette loi est donc entièrement applicable.**

### **A. LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES A PERMIS D'ISOLER LES ACTIVITÉS DE NÉGOCIATION POUR COMPTE PROPRE DES ACTIVITÉS DE DÉTAIL**

Le titre premier relatif à la séparation des activités bancaires est celui qui a concentré l'attention d'un point de vue politique. Conformément à l'intention du législateur lors du débat parlementaire, le **décret en Conseil d'État n° 2014-785 du 8 juillet 2014** a fixé à 7,5 % du bilan de l'entité concernée le seuil de la valeur comptable des actifs correspondant à des activités de négociation sur instruments financiers à partir duquel un établissement doit opérer la filialisation de ses activités bancaires pour compte propre. **Ce seuil soumet de facto les principales banques françaises à l'obligation de séparer leurs activités de négociation pour compte propre**, compte tenu de l'importance des activités de financement et d'investissement pour les cinq principaux acteurs bancaires français. En pratique, seules deux banques ont conservé, en les filialisant, des activités de négociation pour compte propre : il s'agit de BNP Paribas, dans le cadre d'une filiale Opera Trading, et Société générale, dans le cadre de sa filiale Descartes Trading. Les autres établissements de crédit ont renoncé à leurs activités – marginales – de négociation pour compte propre, compte tenu du coût induit par la mise en place d'une filiale capitalisée de façon autonome.

Par ailleurs, l'application de ce titre premier impose également la surveillance des exceptions qui ont été prévues par la loi à la filialisation des activités de négociation pour compte propre. En particulier, **les activités de tenue de marché, qui permettent d'assurer la liquidité nécessaire à certains actifs financiers, peuvent être conservées au sein de la banque principale.** Cependant, **l'arrêté du 9 septembre 2014**<sup>1</sup> précise les règles qui s'imposent à ces activités pour en assurer la conformité avec les limites posées par la loi et en permettre le contrôle par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Parmi ces règles figure notamment l'obligation de fournir une cartographie des tables de négociation (*desks*), avec la description des activités et des effectifs, ainsi que le mandat de négociation et les limites associés. Ainsi, Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'ACPR, a

---

<sup>1</sup> Arrêté du 9 septembre 2014 portant application du titre I<sup>er</sup> de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

---

indiqué à la commission des finances le 18 février 2015 lors d'une audition consacrée à la mise en œuvre des règles de séparation des activités bancaires, qu' « *en nous offrant un niveau de granularité plus important, la loi française nous donne une arme supplémentaire. En France, comme en Europe, nous avons fait le choix d'une supervision renforcée et plus intrusive, qui entre dans le détail* ».

Au total, la séparation des activités bancaires telle que prévue par la loi française a bien permis d'isoler les activités de négociation pour compte propre, purement spéculative, et d'empêcher qu'un défaut relatif à ces activités ne se répercute sur les activités de détail. Il est vrai que ces activités de négociation pour compte propre sont réduites et que la protection liée à la séparation est donc toute relative. Dans le même temps, ce choix d'une séparation réduite a permis de réduire l'impact sur le financement de l'économie, en limitant à la portion congrue les besoins supplémentaires de capitalisation en fonds propres de la filiale.

#### **B. PLUSIEURS MESURES ONT FAVORISÉ LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE ET LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR**

S'agissant du titre 2 relatif à la **transparence et à la lutte contre les dérives financières, l'obligation de reporting pays par pays des activités bancaires a été précisée par le décret n° 2014-1657 du 29 décembre 2014**. Ainsi, depuis 2015 au titre de l'exercice 2014, les établissements de crédit et les entreprises d'investissement sont tenues de publier, sous la forme de tableaux, le produit net bancaire, le chiffre d'affaires, les effectifs, les bénéfices ou pertes avant impôt, le montant des impôts sur les bénéfices et des subventions publiques reçues pour chaque État ou territoire où elles sont implantées. Cette obligation est désormais mise en pratique et fait l'objet, chaque année, d'une analyse comparative par certaines organisations non gouvernementales<sup>1</sup>. Cependant, des révélations, en particulier celles dites des *Panama papers*, ont montré les limites de cette transparence, dans la mesure où les établissements bancaires peuvent, par l'intermédiaire d'établissements partenaires sans lien juridique formel avec eux (anciennes filiales etc...) continuer à tenir le compte de certains clients dans des États à fiscalité privilégiée, sans pour autant y disposer eux-mêmes d'implantations. La transparence est de surcroît entravée par l'interposition de structures intermédiaires telles que des trusts ou des prête-noms, mis en place par des conseils.

S'agissant du titre 4, relatif à la mise en place d'un **régime de résolution bancaire, le dispositif de résolution, sous l'égide d'un conseil de résolution au sein de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, a en pratique rapidement laissé place au mécanisme de résolution unique**

---

<sup>1</sup> Voir par exemple :  
<http://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/rapport-banques.pdf>

**au niveau européen.** Plusieurs mesures d'application sont ainsi devenues sans objet, comme le décret attendu pour fixer le seuil à partir duquel les établissements de crédit sont soumis à l'obligation de fournir un plan préventif de rétablissement, ainsi que celui attendu pour fixer le plafond des contributions des établissements au Fonds de garantie des dépôts et de résolution. En effet, si le dispositif national de résolution n'est pas caduc, il n'est cependant plus d'actualité que pour une minorité d'établissements de crédit qui ne sont pas dans le champ du mécanisme européen.

S'agissant, enfin, du **plafonnement des frais d'incident prévu par l'article 52 de la loi**, le décret n° 2013-931 du 17 octobre 2013 prévoit, conformément à une disposition introduite par le Sénat et à l'intention du législateur, un double plafond : le premier, à 8 euros par opération et 80 euros par mois pour l'ensemble de la clientèle, et le second, à 4 euros par opération et 20 euros par mois, pour la clientèle la plus fragile bénéficiant des services bancaires de base. Par ailleurs, le **décret en Conseil d'État n° 2014-738** relatif à l'offre spécifique de nature à limiter les frais en cas d'incident a été publié le 30 juin 2014. Il précise le contenu de l'offre bancaire de nature à limiter les frais en cas d'incident (dite « gamme de paiement alternatif » - GPA), mais laisse à l'appréciation des banques le champ des bénéficiaires, en ne fixant pas, notamment, de plafond de ressources en-deçà duquel cette GPA doit être obligatoirement proposée.

### **III. LA LOI RELATIVE AUX COMPTES BANCAIRES INACTIFS ET AUX CONTRATS D'ASSURANCE VIE EN DÉSHÉRENCE DITE « LOI ECKERT »**

L'ensemble des mesures d'application attendues pour la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence ont, à la fin de l'année 2016, été prises.

➤ **Cette loi est donc entièrement applicable.**

#### **A. UNE APPLICATION SATISFAISANTE DE LA LOI**

**Sur les dix mesures réglementaires prises** en vue de l'application de cette loi, **deux revêtent une importance particulière** et sont contenues dans le **décret en Conseil d'État n° 2015-1092 du 28 août 2015** relatif aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

Il a notamment permis de définir le **cadre dans lequel les établissements bancaires et les assurances peuvent mettre en œuvre des mesures de traitement des données ayant pour finalité la recherche des titulaires décédés de comptes bancaires et d'assurances vie**, comme les y oblige l'article 1<sup>er</sup> de la loi. Il précise également les conditions dans lesquelles

ils se conforment à leur obligation de consultation annuelle des données figurant au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) et relatives au décès des personnes inscrites.

Ce décret prévoit également un encadrement des frais applicables à ces comptes bancaires et contrats d'assurance-vie, qui ne peuvent être supérieurs aux frais qui auraient été prélevés si la personne concernée n'était pas décédée, ainsi que des taux de revalorisation *post mortem* des contrats d'assurance vie.

La loi prévoit **une obligation, pour l'assureur, de déposer à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) les capitaux dix ans après la connaissance du décès ou dix ans après le terme du contrat.** Le décret précise ainsi les modalités du transfert vers la CDC des comptes et contrats non réclamés ainsi que les conditions de restitution des sommes déposées à la Caisse à leurs titulaires, ayants droit ou bénéficiaires, ou leur transfert à l'État (par la CDC ou par les établissements) à l'issue de la prescription du délai. Le décret prévoit enfin la rémunération des sommes déposées à la CDC.

La CDC a, de son côté, mis en place **le service Ciclade**, en application de la loi, qui permet de rechercher gratuitement les sommes issues d'assurances vie et de comptes inactifs transférées à la Caisse des Dépôts.

Le V de l'**article 13** de la loi, introduit par **un amendement du Sénat**, prévoyait enfin **la remise d'un rapport de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** retraçant les actions menées par les assureurs pour contrôler le respect de leurs obligations de recherche et d'information des souscripteurs et l'évolution de l'encours et du nombre de contrats d'assurance vie et de bons de capitalisation non réglés. Dans ce rapport<sup>1</sup>, remis le 28 avril 2016, l'ACPR qualifie l'application du dispositif voté par le Parlement d'« *encourageant* », eu égard à l'objectif de réduction du nombre de contrats d'assurance vie en déshérence. Ainsi, si le stock de contrats non réglés par les assureurs n'était pas pleinement établi, **il était cependant possible d'estimer à environ 5,4 milliards d'euros, au 31 décembre 2015, les capitaux décès et termes qui restent encore à régler par les vingt-huit assureurs vie supervisés par l'ACPR.**

## **B. UNE MESURE DE SUIVI : LA LUTTE CONTRE LA DÉSHÉRENCE DES CONTRATS DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE**

L'ACPR a également relevé que l'encours des contrats dont le capital ou la rente n'a pas été liquidé alors même que le souscripteur a atteint l'âge légal de départ en retraite (62 ans) s'élevait, en 2015, à 6,719 milliards

---

<sup>1</sup> Rapport de l'ACPR au Parlement – contrats d'assurance vie en déshérence, 28 avril 2016.

d'euros. Si ce montant baisse à mesure que l'assuré vieillit, il atteint tout de même 3,351 milliards à 65 ans, ce qui témoigne du manque d'information des bénéficiaires de ces contrats. Ce chiffre, particulièrement élevé, concerne des contrats qui ne rentraient pas dans le champ de la loi.

En conséquence, **l'article 115 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**, dite « loi Sapin 2 », adopté à l'initiative du rapporteur de la commission des finances du Sénat, **Albéric de Montgolfier**, prévoit que les entreprises d'assurance proposant des contrats d'assurance vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle **informent annuellement les assurés ayant atteint l'âge de la retraite de la possibilité de liquider les prestations au titre du contrat**. Cette disposition vise notamment à faire diminuer le montant des encours liés à des contrats non réclamés alors même que l'assuré a atteint l'âge de départ en retraite et a théoriquement droit à sa liquidation (généralement sous forme de rente).

Cette nouvelle obligation est assortie d'une demande de rapport à l'ACPR devant être remis avant le 1<sup>er</sup> juin 2018. Ces contrats faisant intervenir une multitude d'acteurs (courtiers délégataires, entreprises adhérentes), et les entreprises d'assurance ne connaissant pas forcément l'âge effectif de départ en retraite des assurés, il était apparu à la commission des finances plus pertinent de mettre en place un suivi de cette obligation par l'ACPR que de procéder à la mise en place de sanctions. Celles-ci pourraient néanmoins être envisagées par la suite si les mesures d'information n'étaient pas mises en œuvre.

#### **IV. LA LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES (DITE « LOI MACRON »)**

➤ **L'ensemble des mesures règlementaires prévues par les dispositions de la « loi Macron » retenues par la commission des finances ont été prises, hormis un décret en attente de publication.**

##### **A. L'INTRODUCTION D'UN SYSTÈME DE MOBILITÉ BANCAIRE (ARTICLE 43)**

**L'article 43 de la « loi Macron »** modifie l'article L. 312-1-7 du code monétaire et financier relatif aux relations des établissements de crédit avec le client.

## **1. Le principe de la gratuité du service d'aide à la mobilité, issu de la « loi Hamon »**

Cet article avait été introduit par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (« loi Hamon »), posant le principe de la gratuité du service d'aide à la mobilité proposé par l'établissement de crédit d'arrivée, ainsi que celui de la gratuité de la clôture de tout compte de dépôt ou compte sur livret par l'établissement de départ. L'article déterminait en outre les droits et obligations des établissements de départ et d'arrivée, ainsi que ceux du consommateur.

Les mesures réglementaires prévues pour l'application de l'article L. 312-1-7 du code monétaire et financier dans sa rédaction issue de la loi du 17 mars 2014 sont intervenues par la publication du décret n° 2015-838 du 8 juillet 2015 relatif à la prise en compte par les émetteurs de prélèvements des modifications de coordonnées bancaires par leurs clients.

De fait, en l'absence de mesures réglementaires d'application, l'article L. 312-1-7 du code monétaire et financier n'était pas applicable lors de la discussion du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

## **2. Des précisions apportées par la « loi Macron »**

L'article 43 de la « loi Macron » complète les dispositions de l'article L. 312-1-7 du code monétaire et financier afin d'assurer la transposition effective des dispositions prévues par la directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base (« directive PAD »), intervenue après la « loi Hamon ». **Dans ce cadre, l'article 43 de la « loi Macron » introduit deux précisions principales relatives :**

- aux délais applicables aux différentes opérations ;
- aux modalités de la mobilité bancaire et du transfert des prélèvements et virements récurrents du compte d'origine, ainsi que des rôles respectifs des établissements de départ et d'arrivée.

**Les mesures réglementaires d'application prévues par l'article 43 de la « loi Macron » ont été prises par le décret en Conseil d'État n° 2016-73** publié le 29 janvier 2016. Il précise notamment les **informations obligatoires** devant figurer dans la documentation relative à la mobilité bancaire que les établissements de crédit sont tenus de mettre gratuitement et sans condition à la disposition de leurs clients. En outre, le décret **définit la notion de « virement récurrent » ou de « virement régulier »** comme « toute opération

*présentée au moins deux fois, par le même émetteur, au crédit du compte du client au cours des treize mois précédant l'accord formel (de mobilité bancaire) ». Sont déterminés les modalités et délais applicables à la procédure de mobilité bancaire.*

L'article 43 prévoit expressément que ses **dispositions entrent en vigueur** dix-huit mois après la promulgation de la loi, à savoir **le 6 février 2017**. Les mesures réglementaires nécessaires ayant été publiées, le dispositif prévu à l'article 43 de la loi du 6 août 2015 sera donc pleinement effectif à compter de cette date.

## **B. L'ASSOULISSEMENT DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES ACTIONS GRATUITES (ARTICLE 135)**

### **1. L'assouplissement de la procédure d'attribution des actions gratuites mis en œuvre en 2016**

Créé en 2005<sup>1</sup>, le dispositif des actions gratuites vise à inciter les entreprises à fidéliser et intéresser les mandataires sociaux et salariés à leur performance.

Il est particulièrement utile aux PME, qui peuvent ainsi attirer dès leur lancement les cadres issus de grandes entreprises qu'elles ne sont pas encore en mesure de rémunérer à leur juste valeur sous forme de salaire, en les faisant participer gratuitement au capital de l'entreprise.

L'article 135 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a assoupli la procédure d'attribution des actions gratuites et allégé le cadre fiscal-social qui leur est applicable en :

- imposant le gain d'attribution selon le régime des plus-values mobilières, et non plus celui des traitements et salaires, ce qui emporte notamment l'application des abattements pour durée de détention ;
- supprimant la contribution salariale de 10 % à la charge des salariés et mandataires sociaux ;
- abaissant de 30 % à 20 % le taux de la contribution patronale ;
- exonérant de contribution patronale les PME n'ayant jamais distribué de dividendes, dans la limite, appréciée sur quatre ans par salarié, du plafond de la sécurité sociale (38 616 euros en 2016).

Avant la réforme, le taux global d'imposition du gain d'acquisition pouvait en effet atteindre un niveau dissuasif de 64,5 % pour les contribuables situés dans la tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu.

---

<sup>1</sup> Article 83 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Le dispositif n'étant applicable qu'aux seules actions gratuites dont l'attribution a été autorisée postérieurement à la publication de la loi, qui est intervenue le 7 août 2015, la réforme n'a véritablement été mise en œuvre qu'au premier semestre 2016 – les assemblées générales extraordinaires se réunissant le plus souvent au premier semestre.

## **2. Un régime revu par la loi de finances pour 2017**

Signe de l'instabilité qui caractérise notre droit fiscal, – et alors même que le bilan de la réforme ne pouvait à l'évidence pas encore être dressé –, **l'article 61 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017** est revenu en partie sur les dispositions adoptées en 2015. Pour les actions gratuites dont l'attribution a été autorisée par une décision de l'assemblée générale extraordinaire postérieure à la publication de la loi de finances, le gain d'acquisition ne peut désormais bénéficier des abattements pour durée de détention que dans une limite annuelle fixée à 300 000 euros, tandis que le taux de la contribution patronale est de nouveau fixé à 30 %.

### **C. INTRODUCTION DE LA POSSIBILITÉ DE RÈGLEMENT D'UN CONTRAT D'ASSURANCE VIE PAR LA REMISE DE TITRES NON NÉGOCIABLES (ARTICLE 137)**

Avant l'adoption de la loi, l'article L. 131-1 du code des assurances prévoyait qu'en matière d'assurance sur la vie ou d'opération de capitalisation, *« le capital ou la rente garantis [pouvaient] être exprimés en unités de compte constituées de valeurs mobilières ou d'actifs offrant une protection suffisante de l'épargne investie et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'État. »* Il prévoyait en outre que *« le contractant ou le bénéficiaire obtient le règlement en espèces ; il peut cependant opter pour la remise de titres ou de parts lorsque ceux-ci sont négociables et ne confèrent pas directement le droit de vote à l'assemblée générale des actionnaires d'une société inscrite à la cote officielle d'une bourse de valeurs. »*

**L'article 137 a ajouté la possibilité, pour l'assuré, d'opter « irrévocablement à tout moment, avec l'accord de l'assureur, pour la remise de titres ou de parts non négociés sur un marché réglementé, notamment de parts de fonds communs de placement à risques ou non négociables, au moment du rachat des engagements exprimés en unité de compte d'un contrat ».** Cette possibilité d'option s'applique également aux bénéficiaires désignés par le contrat.

Le nouvel article L. 131-1 prévoit que ce paiement en titres ou en parts non négociables ou non négociés sur un marché réglementé ne peut s'opérer qu'avec des titres ou des parts qui ne confèrent pas de droit de vote

et qu'à la condition que le contractant, son conjoint, leurs ascendants, leurs descendants ou leurs frères et sœurs n'aient pas détenu, directement ou indirectement, au cours des cinq années précédant le paiement, des titres ou des parts de la même entité que ceux remis par l'assureur.

### **1. Les mesures réglementaires d'application du dispositif**

**Le décret du 14 décembre 2015** relatif aux conditions dans lesquelles le bénéficiaire d'un contrat d'assurance sur la vie peut opter irrévocablement pour la remise de titres, parts ou actions **a précisé les modalités dans lesquelles les assurés sont informés de cette possibilité d'option.**

**L'arrêté du 13 janvier 2016**, pris en application de ce décret, **fixe les mentions minimales contenues dans l'avis adressé par le contractant au bénéficiaire l'informant de sa faculté d'option.** Cet arrêté définit également les **mentions contenues dans le formulaire de notification de l'option envoyé par l'assuré.**

### **2. Un article dont la portée pourrait être mise en cause par la validation de l'apport de titres dans les contrats d'assurance vie luxembourgeois commercialisés en France en libre prestation de service par la jurisprudence française**

L'assouplissement prévu par la loi Macron ne concerne que les titres non négociables sans droit de vote et à la condition que le contractant, son conjoint, leurs ascendants, leurs descendants ou leurs frères et sœurs n'aient pas détenu, directement ou indirectement, au cours des cinq années précédant le paiement, des titres ou des parts de la même entité que ceux remis par l'assureur.

Dans un récent arrêt, la Cour de cassation<sup>1</sup> a jugé que « si le droit français n'envisage le versement des primes d'assurance qu'en numéraire, **aucune disposition légale d'intérêt général ne prohibe la distribution en France par un assureur luxembourgeois de contrats d'assurance sur la vie qui sont régis par la loi française mais dont les caractéristiques techniques et financières relèvent du droit luxembourgeois conformément à l'article 10-2 de la directive 2002/83/CE du 8 novembre 2002 et permettent l'apport de titres sur des fonds dédiés fermés** ».

**Cette reconnaissance de la possibilité d'apport général de titres à un contrat d'assurance est de nature à mettre en doute quant à la portée future de l'article.** En effet, il est permis de s'interroger sur les effets de cet

---

<sup>1</sup> Arrêt n° 780 du 19 mai 2016 (15-13.606) - Cour de cassation - Deuxième chambre civile.

---

arrêt sur les contrats français<sup>1</sup>. Par ailleurs, ceci augmente l'attractivité des contrats luxembourgeois et ne fait qu'augmenter le caractère marginal des changements opérés par cet article.

#### ***D. L'INTRODUCTION D'UN DISPOSITIF DE SURAMORTISSEMENT DES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS PAR LES ENTREPRISES (ARTICLE 142)***

##### **1. Le dispositif initial**

L'article 142 de la loi du 6 août 2015 crée l'article 39 *decies* du code général des impôts, mettant en place un **dispositif exceptionnel de suramortissement des investissements réalisés par les entreprises** s'ajoutant aux dispositifs d'amortissement dégressif et exceptionnels déjà prévus par le code général des impôts. **Il convient de distinguer :**

- **l'amortissement dégressif**, conduisant à appliquer des annuités plus importantes pour les premières années d'utilisation du bien, et les amortissements exceptionnels, prévus par des textes législatifs particuliers ou par la doctrine, soit sous la forme d'un amortissement consistant en une dotation supplémentaire la première année, soit sous la forme d'un amortissement accéléré. Ces dispositifs permettent aux entreprises d'augmenter les charges imputables aux bénéficiaires des exercices concernés, et ainsi de réduire leur impôt. Pour l'État, ils se traduisent par un coût de trésorerie, dans la mesure où les charges venant en déduction de l'assiette de l'impôt ont anticipées par rapport aux exercices suivants ;

- **le suramortissement introduit par la « loi Macron »**, consistant en une déduction supplémentaire du résultat fiscal d'un montant égal à 40 % de l'investissement réalisé, à toutes les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition. Contrairement aux régimes d'amortissement préexistants, le suramortissement représente un coût net pour l'État.

Visant à relancer l'investissement productif industriel en octroyant un avantage important mais sur une période limitée, cette mesure entraîne un coût estimé à 2,5 milliards d'euros sur cinq ans selon l'annexe « Voies et moyens » (tome II) au projet de loi de finances pour 2016.

**Le suramortissement introduit par la loi du 6 août 2015 était doublement limité :**

- s'agissant des investissements éligibles, à savoir les investissements de nature industrielle, en particulier les matériels et outillages utilisés pour

---

<sup>1</sup> Certains observateurs et cabinets d'avocats spécialisés estiment aujourd'hui que cet arrêt ouvre la voie aux apports de titres dans les contrats français.

des opérations industrielles de fabrication ou de transformation, ainsi que le matériel de manutention ;

- s'agissant de la période de réalisation de l'investissement, réalisés, entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016.

## **2. Les modifications législatives successives apportées au dispositif**

Ce double encadrement a été successivement modifié :

- **la loi de finances initiale pour 2016** a rendu éligibles les « *éléments de structure, matériels et outillages utilisés à des opérations de transport par câbles et notamment au moyen de remontées mécaniques* », jusqu'au 31 décembre 2016 ;

- **la loi de finances rectificative pour 2015** a rendu éligibles « *les installations, les équipements, les lignes et câblages des réseaux de communications électroniques en fibre optique ne faisant pas l'objet d'une aide versée par une personne publique* », acquis ou fabriqués au cours de l'année 2016 ;

- surtout, après la prolongation d'un an du dispositif, du 14 avril 2016 au 14 avril 2017, par **l'article 75 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, la loi de finances rectificative pour 2016** a étendu l'éligibilité à la déduction de 40 % aux investissements productifs qui ne sont certes pas acquis avant le 15 avril 2017, mais qui ont fait l'objet d'une commande donnant lieu au versement d'un acompte d'au moins 10 % avant cette date.

Avant la prise en compte de cette extension par la loi de finances rectificative pour 2016, **le coût estimé de la mesure**, traduisant ses renforcements successifs, **était multiplié par deux en année pleine**. Selon l'annexe « Voies et moyens » (tome II) au projet de loi de finances pour 2017, il s'élevait à 820 millions d'euros en 2016, puis à 1 milliard d'euros en année pleine en 2017.

## **E. L'AUTORISATION DU PRÊT DE TRÉSORERIE INTERENTREPRISES (ARTICLE 167)**

### **1. Principe du prêt interentreprises**

**L'article 167** de la loi du 6 août 2015 modifie l'article L. 511-6 du code monétaire et financier, en ajoutant **une exception au principe de monopole des établissements de crédit et des sociétés de financement pour les opérations de crédit** déterminé à l'article L. 511-5 du code monétaire et financier. Il permet « *aux sociétés par actions ou aux sociétés à responsabilité*

*limitée dont les comptes font l'objet d'une certification par un commissaire aux comptes » de consentir « à titre accessoire à leur activité principale, des prêts à moins de deux ans à des microentreprises, des petites et moyennes entreprises ou à des entreprises de taille intermédiaire avec lesquelles elles entretiennent des liens économiques le justifiant ». Outre l'aspect accessoire que revêt l'octroi d'un prêt par rapport à l'activité principale de la société, il est précisé qu'il « ne peut avoir pour effet d'imposer à un partenaire commercial des délais de paiement ne respectant pas les plafonds légaux ».*

## **2. L'application du dispositif de prêt interentreprises**

**L'article 167 renvoie à une mesure d'application**, relative :

- aux conditions et limites dans lesquelles les sociétés peuvent octroyer des prêts ;

- 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 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. Compte tenu de cette date récente, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ne dispose pas, à ce stade, de retours d'expériences des entreprises.

**F. LA CESSION DE LA MAJORITÉ DU CAPITAL DU GROUPEMENT INDUSTRIEL DES ARMEMENTS TERRESTRES AU SECTEUR PRIVÉ (ARTICLE 189)**

L'article 189 de la loi du 6 août 2015 a modifié la loi n° 89-924 du 23 décembre 1989 autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du Groupement industriel des armements terrestres (GIAT) afin d'autoriser la cession par l'État de la majorité du capital de GIAT et de ses filiales au secteur privé.

Cette autorisation était nécessaire pour permettre le rapprochement entre Nexter, filiale de GIAT, et l'entreprise allemande Krauss-Maffei Wegmann (KMW).

Si l'article 189 précité ne prévoyait pas directement que cette autorisation devait être prise par décret, l'article 22 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique prévoit que le transfert au secteur privé d'une participation majoritaire au capital d'une société dont l'État détient directement, depuis plus de cinq ans, plus de la moitié du capital social et dont les effectifs augmentés de ceux de ses filiales sont supérieurs à cinq cents personnes au 31 décembre de l'année précédant le transfert, ou dont le chiffre d'affaires consolidé avec celui de ses filiales est supérieur à 75 millions d'euros à la date de clôture de l'exercice précédant le transfert, ne peut être décidé « par décret qu'après avoir été autorisés par la loi ».

Cette autorisation a été mise en œuvre par le décret n° 2015-1483 du 16 novembre 2015 autorisant le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Nexter Systems SA.

Les modalités de ce transfert ont été fixées par un arrêté du 30 novembre 2015. Il s'est opéré en quatre étapes :

1) l'acquisition par GIAT, pour le prix de 22 500 euros, de 22 500 actions de la nouvelle société issue de la fusion de Nexter et KMW, cette participation représentant la moitié du capital et des droits de vote de celle-ci ;

2) l'apport à cette nouvelle société par GIAT de la totalité des actions de Nexter, à l'exception d'une action détenue par l'État ;

3) l'apport simultané à cette nouvelle société de la totalité du capital et des droits de vote de KMW ;

4) l'émission par cette nouvelle société de 299 955 000 actions nouvelles, dont la moitié (149 977 500 actions) a été attribuée à GIAT en rémunération de son apport.

Le décret n° 2015-1586 du 4 décembre 2015 instituant une action spécifique de l'État au capital de Nexter Systems SA a en outre prévu la possibilité de transformer une action ordinaire de l'État en action spécifique

permettant à l'État de s'opposer à la cession d'actifs ou à l'affectation d'actifs à titre de garantie afin de protéger les actifs stratégiques pour la France.

Le Groupe KNDS (Krauss-Maffei and Nexter Defense Systems), issu de ce rapprochement entériné le 15 décembre 2015, est ainsi détenu à hauteur de 50 % par l'État français et de 50 % par la famille Wegmann. KNDS est propriétaire à hauteur de 100 % de Nexter et de KMW.

L'article 189 précité prévoyait en outre **la possibilité pour les fonctionnaires et militaires bénéficiant d'un statut spécifique au sein de Nexter de pouvoir le conserver à l'issue de l'opération s'ils le souhaitent**. Cette disposition est mise en œuvre par le **décret n° 2015-1508 du 19 novembre 2015<sup>1</sup>** ainsi que par le **décret n° 2015-1509 du 19 novembre 2015<sup>2</sup>**.

#### ***G. LE TRANSFERT AU SECTEUR PRIVÉ DE LA MAJORITÉ DU CAPITAL DES AÉROPORTS DE NICE ET DE LYON (ARTICLE 191)***

En juillet 2015, la vente par l'État de sa participation de 49,99 % au capital de l'aéroport de Toulouse-Blagnac au consortium chinois Casil Europe avait rapporté 308 millions d'euros à l'Agence des participations de l'État.

À la suite de cette première opération, **l'article 191** de la « loi Macron » a autorisé le **transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Aéroports de la Côte d'Azur** (qui exploite l'aéroport international de Nice, troisième aéroport français avec 12 millions de passagers par an, mais également ceux de Cannes-Mandelieu et de Saint-Tropez) et de la **société Aéroports de Lyon**, qui exploite le quatrième aéroport français, avec 9 millions de passagers par an.

Cet article prévoyait également que :

- le **cahier des charges de l'appel d'offres** portant sur la cession de la participation de l'État au capital de ces deux sociétés **serait approuvé par le ministre chargé de l'aviation civile** et préciserait les obligations du cessionnaire relatives à la préservation des intérêts essentiels de la Nation en matière de transport aérien, ainsi que ceux du territoire concerné en matière d'attractivité et de développement économique et touristique ;

---

*1 Décret n° 2015-1508 du 19 novembre 2015 modifiant le décret n° 90-582 du 9 juillet 1990 relatif aux droits et garanties prévus à l'article 6 b de la loi n° 89-924 du 23 décembre 1989 autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du Groupement industriel des armements terrestres (GIAT).*

*2 Décret n° 2015-1509 du 19 novembre 2015 modifiant le décret n° 95-727 du 9 mai 1995 relatif à la protection sociale des ouvriers mentionnés à l'article 6 b de la loi n° 89-924 du 23 décembre 1989 autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du Groupement industriel des armements terrestres.*

- les **candidats au rachat des parts de l'État disposeraient d'une expérience** en tant que gestionnaire d'aéroport ou d'actionnaire d'une société gestionnaire d'aéroport.

Le processus de privatisation a été engagé le 10 mars 2016. À cette date, l'État possédait 60 % du capital de chacune des deux sociétés aéroportuaires, les 40 % restant étant, dans les deux cas, la propriété d'acteurs publics locaux (collectivités territoriales, chambres de commerce et d'industrie) disposant d'une minorité de blocage.

À noter que si l'État a décidé de se séparer de sa participation au capital de ces sociétés concessionnaires d'aéroports, il demeure propriétaire et autorité concédante des infrastructures aéroportuaires.

**Le 28 octobre 2016, le Gouvernement a pris un arrêté prévoyant la cession de la participation de 60 % détenue par l'État au capital de la société Aéroports de la Côte d'Azur à une société de droit italien** constituée par les sociétés Atlantia SpA (65,01 % du groupement), Aeroporti di Roma SpA (10 %) et Électricité de France (EDF Invest, 24,9 % du groupement). Ce consortium baptisé Azzurra avait fait une offre de 1,222 milliard d'euros pour racheter la participation de l'État<sup>1</sup>, soit 22 fois l'excédent brut d'exploitation (*Ebitda*) de la société concessionnaire. La concession de l'aéroport de Nice court jusqu'en 2044.

**Un autre arrêté également daté du 28 octobre 2016 a prévu la cession de la participation de 60 % détenue par l'État au capital de la société Aéroports de Lyon à une société de droit français** constituée par les sociétés Vinci Airports (51 % du groupement) et Predica (Crédit agricole, 24,5 % du groupement) et la Caisse des dépôts et consignations (24,5 % également). Ce consortium avait fait une offre de 535 millions d'euros pour racheter la participation de l'État<sup>2</sup>, soit 21 fois l'excédent brut d'exploitation (*Ebitda*) de la société concessionnaire. La concession de l'aéroport de Lyon court jusqu'en 2047.

Ces deux opérations avaient été annoncées à la fin du mois de juillet 2016 mais ne sont devenues effectives qu'après consultation des instances représentatives du personnel des deux sociétés et avis de l'Autorité de la concurrence.

Au total, la vente des participations de l'État dans ces deux groupes aéroportuaires a permis de rapporter **1,75 milliard d'euros à l'État en novembre 2016**. Le ministère de l'économie et des finances a précisé dans un communiqué que les deux offres retenues étaient « *les mieux disantes d'un*

---

<sup>1</sup> Ce consortium l'a emporté contre un autre consortium constitué Vinci Airports et Predica (Crédit agricole) et la Caisse des dépôts et consignations, qui a par ailleurs remporté la concession d'Aéroports de Lyon.

<sup>2</sup> Ce consortium l'a emporté contre un autre consortium constitué par Macquarie, premier groupe aéroportuaire mondial basé en Australie, et la famille Peugeot.

*point de vue financier et sur l'ensemble des critères établis dans le cahier des charges » et que le produit de ces deux ventes permettrait de financer la recapitalisation des entreprises publiques de la filière nucléaire (EDF et Areva) ainsi que de participer au désendettement de l'État.*

#### **H. LA MODIFICATION DE LA RÈGLE D'OR FERROVIAIRE (ARTICLE 193)**

**L'article 193** modifie l'article L. 2111-10-1 du code des transports, qui avait été introduit par la **loi n° 2014-872 du 4 août 2014** portant réforme ferroviaire afin d'assurer une **meilleure maîtrise de l'endettement de l'établissement public SNCF Réseau**.

Cet article prévoyait en particulier une « **règle d'or** » en vertu de laquelle les investissements de développement du réseau ferré national seraient désormais évalués au regard de ratios définis par le Parlement. En cas de dépassement d'un de ces ratios, SNCF Réseau serait exonéré de toute participation au financement de ces projets d'extension du réseau : ceux-ci seraient pris en charge par l'État, par les collectivités territoriales ou par tout autre demandeur.

L'article L. 2111-10-1 du code des transports prévoit par ailleurs qu'en l'absence de dépassement de ces ratios, les projets d'investissements de développement font l'objet, de la part de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre demandeur, de concours financiers propres à éviter toute conséquence négative sur les comptes de SNCF Réseau au terme de la période d'amortissement des investissements projetés.

Les investissements de maintenance, pour leur part, sont seulement encadrés par les dispositions du contrat de performance conclu pour dix ans entre l'État et SNCF Réseau.

**L'article 193 de la « loi Macron » a modifié la « règle d'or » ferroviaire pour prévoir que les investissements de développement du réseau ferré national seront désormais évalués non plus seulement au regard de ratios définis par le Parlement** - notion peu contraignante - mais au regard d'un 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 de ce ratio et son niveau plafond, qui ne peut excéder 18, seraient définis par décret.

À la demande du Conseil d'État, **l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)** a été saisie du projet de décret d'application prévu par l'article 193 et a rendu un avis le 7 décembre 2016.

Dans cet avis, l'Arafer suggère d'élargir la définition des investissements de développement pour y intégrer les investissements réalisés sur le réseau existant directement liés à la création d'une ligne

nouvelle et de déterminer des critères permettant de distinguer plus précisément les investissements de maintenance et les investissements de développement du réseau, afin que les projets de modernisation du réseau de grande ampleur puissent, le cas échéant, être considérés comme des investissements de développement.

Le régulateur suggère également de préciser que la « règle d'or » s'applique 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 opérationnel 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.

Après que le régulateur a rendu cet avis le 7 décembre 2016, **ce projet de décret a été renvoyé au Conseil d'État et n'a pour l'heure toujours pas été publié.**

Par ailleurs, il convient de noter que **la « règle d'or » souffre d'ores et déjà d'une exception**, puisque **l'article 2 de la loi n° 2016-1887** du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle a prévu qu'elle ne s'appliquerait pas à la participation de SNCF Réseau au financement de la société de projet chargée de construire la liaison ferroviaire du CDG-Express, dès lors que cette participation sera rémunérée.

## LISTE DES LOIS RETENUES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

### *Lois significatives de la législature 2012-2017 retenues pour un bilan quinquennal de l'application des lois*

Lois	Numéro	Date de promulgation
loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques	2012-1403	17 décembre 2012
loi de finances rectificative pour 2012 (article 66 portant sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et mesures de révision des valeurs locatives)	2012-1510	29 décembre 2012
loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017	2012-1558	31 décembre 2012
loi relative à la création de la Banque publique d'investissement (BPI)	2012-1559	31 décembre 2012
loi de séparation et de régulation des activités bancaires	2013-672	26 juillet 2013
loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière	2013-1117	6 décembre 2013
loi de finances rectificative pour 2013 (mesures de révision des valeurs locatives)	2013-1279	29 décembre 2013
loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence (dite « loi Eckert »)	2014-617	13 juin 2014
loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	2014-1653	29 décembre 2014
loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron »)	2015-990	06 août 2015
loi de finances rectificative pour 2015 (articles 5 et 14 réformant la contribution au service public de l'électricité et mesures de révision des valeurs locatives)	2015-1786	29 décembre 2015



---

## EXAMEN EN COMMISSION

<b>Communication de Mme Michèle André, présidente</b>
---

*Réunion du mercredi 25 janvier 2017*

**La commission entend une communication de Mme Michèle André, présidente, sur le suivi quinquennal de l'application des lois.**

**Mme Michèle André, présidente.** – Comme vous le savez, notre assemblée accorde une attention particulière au suivi de l'application des lois et, au sein du Bureau du Sénat, Claude Bérit-Débat est plus particulièrement chargé de ce dossier.

Nous présenterons avant l'été le traditionnel bilan de l'application des lois de la session écoulée mais le président du Sénat et Claude Bérit-Débat ont souhaité dresser, avant la suspension de nos travaux, un bilan de l'application des lois significatives de la législature. La conférence des présidents a fixé ce débat au mardi 21 février à 17 h 45.

Évidemment sélectionner des lois significatives est un exercice subjectif et les lois de finances sont pleines de mesures que chacun d'entre nous pourrait juger emblématiques. La liste que nous avons retenue vous a été distribuée.

En outre, dresser le bilan de l'application des lois significatives conduit à s'affranchir de la méthodologie que nous retenons habituellement pour évaluer l'application des lois et qui consiste surtout à faire le point sur la mise en œuvre des mesures d'application, décrets ou arrêtés. En effet, un grand nombre, voire la plupart, des mesures que nous avons retenues ne nécessitaient pas de décret d'application, ou alors seulement sur des points secondaires.

En revanche, dans beaucoup de cas, nous nous sommes attachés, au sein de la commission, à suivre la mise en œuvre des dispositifs, soit en organisant des auditions publiques, par exemple pour suivre les différentes étapes de la séparation des activités bancaires, soit en confiant des rapports d'information aux rapporteurs spéciaux concernés, par exemple pour suivre l'application du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) comme l'a fait Marie-France Beaufiles.

Sur le fond que pouvons-nous retenir ?

Je commencerai par les textes relatifs à la gouvernance des finances publiques.

Depuis le 17 décembre 2012, notre loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, n'est plus notre seul texte de référence puisque nous sommes également régis par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, prise essentiellement pour introduire dans notre droit interne les règles de gouvernance budgétaire décidées au niveau européen, et que nous avons adoptée à une large majorité.

Si on peut considérer que le vote au début de chaque loi de finances d'un article liminaire n'a pas eu d'incidence majeure sur le déroulement des débats, la création du Haut Conseil des finances publiques a introduit dans le débat budgétaire un acteur nouveau, dont l'existence même a conduit à améliorer le réalisme des prévisions budgétaires et dont les avis sont au cœur de nos discussions et même de l'examen des textes financiers par le Conseil constitutionnel.

Le seul décret d'application de cette loi portait sur la désignation des membres de cette institution. Je vous rappelle que le principe de la parité a été adopté au Sénat à l'initiative d'un amendement d'André Gattolin, que j'avais soutenu, et que c'est notre rapporteur général de l'époque François Marc qui a inventé le dispositif de parité absolue selon lequel chaque autorité de nomination désigne alternativement une femme et un homme. C'est ainsi que Philippe Marini avait désigné une femme en 2013 et que mes successeurs désigneront un homme en 2018, une femme en 2023 et ainsi de suite.

Les lois de programmation des finances publiques votées depuis cinq ans, celle de 2012 et celle 2014, comportaient de nombreuses mesures relatives à la gouvernance des finances publiques, adoptées de manière consensuelle mais diversement appliquées.

À l'initiative d'Albéric de Montgolfier, les documents budgétaires ont été très substantiellement enrichis pour permettre un meilleur suivi des opérateurs. La procédure d'évaluation socio-économique des investissements publics par le commissariat général à l'investissement s'installe peu à peu dans nos processus de prise de décision.

En sens inverse, le décret instituant une conférence des finances publiques n'a jamais été pris. Cette conférence devait réunir une fois par an des représentants de toutes les catégories d'administrations publiques, l'État, les organismes sociaux et les collectivités territoriales, pour élaborer un diagnostic sur la situation des finances publiques et apprécier les conditions requises pour respecter la trajectoire des finances publiques.

Aucune des dispositions pour restreindre le champ de la fiscalité affectée n'a été appliquée et les dispositifs d'évaluation des dépenses fiscales prévus dans la loi de 2012 comme dans celle de 2014 n'ont pas été mis en œuvre. Des revues de dépenses ont bien été élaborées, mais sans susciter de réforme d'ampleur à ce jour.

En matière fiscale j'ai retenu trois réformes emblématiques, mais dont la mise en œuvre n'est pas liée à la prise de textes réglementaires. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi voté fin 2012 est désormais la plus importante dépense fiscale, qui en régime de croisière diminuera de moitié environ le montant de l'impôt sur les sociétés. Elle est en vigueur depuis 2013, ses effets sur les marges des entreprises sont réels mais sa pérennité n'est pas assurée puisque sa transformation en baisse de charges est régulièrement évoquée, y compris au plus haut niveau de l'État.

Le consentement à l'impôt par le Parlement a retrouvé plus de sens avec la réforme de la contribution au service public de l'électricité, la CSPE, qui permet au Parlement de voter un impôt dont le produit est aujourd'hui supérieur à 7 milliards d'euros. Cette conquête démocratique avait été initiée par notre commission et en particulier notre rapporteur pour avis Jean-François Husson dans la loi de transition énergétique avant d'être confirmée dans la loi de finances rectificative de la fin 2015, dans une version dont notre rapporteur général Albéric de Montgolfier avait toutefois jugé qu'elle n'allait pas assez loin du point de vue des pouvoirs du Parlement.

La révision des valeurs locatives sur lesquelles sont assis nos impôts locaux est un processus au long cours que la loi vient périodiquement débloquent ou relancent. La révision des valeurs locatives des locaux professionnels avait été engagée sous la précédente législature et poursuivie depuis 2012, les lois de finances apportant les ajustements législatifs nécessaires. Elle entre en vigueur cette année, ce qui rend urgente la poursuite de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, lancée en 2013 par une proposition de loi de notre rapporteur général de l'époque François Marc que l'Assemblée nationale avait intégrée à la loi de finances rectificative de fin d'année. Nous n'avons pas encore reçu les résultats de l'expérimentation.

La législature a été marquée par un renforcement considérable des outils à la disposition de l'administration fiscale pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière est emblématique de cette démarche mais les lois de finances successives ont été riches en dispositions en ce sens. La prise de conscience a été progressive mais réelle, comme en témoigne la possibilité de rémunérer les aviseurs des douanes, proposée sans succès par notre commission en juillet 2013 mais finalement votée en décembre 2016.

Un cas original : celui du registre public des trusts. Créé par la loi de 2013, organisé par un décret de mai 2016, censuré en octobre 2016 par le Conseil constitutionnel saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, revu dans une version non publique par une ordonnance de décembre 2016, et désormais dans l'attente d'un nouveau décret d'application.

Une autre loi significative est la loi du 6 août 2015 sur la croissance et l'activité, la « loi Macron ». Je voudrais simplement signaler des cas révélateurs de la manière dont évolue notre façon de légiférer et en particulier l'instabilité de la législation fiscale et financière. Ainsi le dispositif de suramortissement bien connu de notre commission a, depuis août 2015, déjà été modifié par trois lois de finances. La réforme de la fiscalité des actions gratuites issue de la loi « Macron » et mise en œuvre au premier semestre 2016 a pour sa part été revue dans la loi de finances pour 2017. Autre exemple : les textes d'application de la réforme de la mobilité bancaire issue de la loi « Hamon » de 2014 n'étaient pas encore pris au printemps 2015 que déjà la loi « Macron » venait compléter cette réforme, pour elle-même tenir compte de nouvelles dispositions du droit de l'Union européenne.

J'évoquerai aussi la possibilité ouverte par la loi « Macron » de régler un contrat d'assurance vie par la remise de titres non négociables. La portée de cet assouplissement limité et encadré est affaiblie non par le droit européen ou une autre loi nationale mais par la jurisprudence, en l'espèce par un arrêt de mai 2016 de la Cour de cassation qui reconnaît la possibilité de verser les primes sous forme de titres pour les contrats d'assurance vie régis par la loi française mais distribués par un assureur luxembourgeois, relançant ainsi le débat sur la nécessité de faire évoluer notre code des assurances.

En matière bancaire et financière, la loi la plus emblématique est celle de juillet 2013 sur la séparation et la régulation des activités bancaires, qui a abouti à un dispositif permettant de protéger la banque de détail des conséquences des activités les plus risquées, tout en limitant l'impact de ces règles sur le financement de l'économie. Cette loi illustre aussi l'imbrication entre droit national et droit européen en matière de régulation financière puisque le dispositif de résolution que nous avons voté ne s'applique plus qu'à une minorité d'établissements, le dispositif européen adopté depuis ayant pris le relai.

La Banque publique d'investissement fait désormais tellement partie du paysage du financement de l'économie française et de l'innovation que l'on oublierait presque qu'elle a été créée par une loi de décembre 2012. La gouvernance de l'établissement n'est pas forcément celle que l'on imaginait au départ mais la banque fonctionne. Son action a été notamment évaluée dans un rapport public thématique de la Cour des comptes paru en décembre 2016, qui identifie en particulier certaines débudgétisations.

Je voudrais conclure en évoquant les demandes de rapport. Elles ont mauvaise presse. Les rapports sont pourtant utiles lorsqu'ils permettent de faire le bilan de l'application d'une loi et au besoin d'en tirer les conséquences. Je prendrai l'exemple de la loi du 13 juin 2014, dite « Eckert », sur les comptes bancaires et les contrats d'assurance vie en déshérence. Notre rapporteur François Marc avait fait voter la remise avant le 1<sup>er</sup> mai 2016 d'un rapport dressant le bilan du respect de leurs obligations par les

---

assureurs. Sur la base de ce rapport, notre rapporteur pour avis de la loi « Sapin 2 », Albéric de Montgolfier, a identifié que beaucoup de bénéficiaires de contrats d'assurance retraite complémentaire ne demandaient pas leur liquidation à leur départ en retraite, ce qui représentait 6,7 milliards d'euros non versés à leurs bénéficiaires. À l'initiative d'Albéric de Montgolfier, les assureurs ont désormais une obligation d'information des bénéficiaires. Et un nouveau rapport est prévu pour 2018, afin de faire le bilan de cette mesure et de s'assurer que tous les bénéficiaires profitent bien des sommes auxquelles ils ont droit.

Voici les quelques enseignements que je pouvais tirer de la mise en œuvre de quelques lois significatives du quinquennat.

**M. Michel Bouvard.** – Je vous remercie de cette synthèse. Le sujet de l'imperfection de la loi relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques reste entier, puisqu'il n'en demeure pas moins qu'à ce jour, nous avons un débat sur l'engagement de la France vis-à-vis de l'Union Européenne mais nous n'avons pas systématiquement de vote. C'est tout de même un problème dans la mesure où la feuille de route fixée par le Gouvernement sur laquelle nous débattons nous engage, y compris en termes de potentielles pénalités, alors même que nous ne délibérons pas sur ce point. La loi-cadre des finances publiques de l'époque a certes été enterrée mais elle reste un sujet d'actualité qu'il faudra remettre sur la table si l'on veut qu'il y ait une cohérence, y compris avec une éventuelle censure du juge constitutionnel, entre ce qui est voté en loi de finances annuelle et l'engagement que nous prenons vis-à-vis de la Commission européenne et de nos partenaires européens.

**M. Richard Yung.** – Si dans les temps à venir, il y avait un renforcement du « semestre européen », c'est-à-dire la démarche budgétaire coordonnée au niveau de la zone euro, en particulier vis-à-vis de l'Allemagne, comment le Parlement national – et donc le Sénat – pourrait-il s'inscrire dans cette démarche, à côté du rôle joué par le Parlement européen et la Commission ? Pour l'instant, aucune réforme n'est initiée si ce n'est l'éventuelle création d'une sorte de commission spécialisée sur la zone euro à l'intérieur du Parlement européen. C'est une mesure envisageable mais qui nécessite des clarifications.

Par ailleurs, ces dernières années, je veux souligner que les processus de lutte contre l'évasion fiscale ont été renforcés de façon significative, notamment les déclarations des entreprises prévues par la loi de séparation et régulation des activités bancaires, les échanges obligatoires de données fiscales entre les administrations... Grâce à tous ces nouveaux dispositifs, nous pouvons mener une lutte contre l'évasion fiscale plus significative que les années passées.

**M. Éric Bocquet.** – Sur ce même sujet de la fraude fiscale, malgré le respect que je porte au Conseil constitutionnel, je trouve qu'il censure de

façon récurrente, et particulièrement dans les sujets fiscaux ou les sujets intéressants les grands groupes économiques, les dispositions votées par le Parlement. Or, alors même que le Parlement est souverain et légitime, il n'a plus de recours pour éventuellement amender son texte. Ce genre de décision devient systématique et donc gênant pour la démocratie dans laquelle nous vivons.

**Mme Michèle André, présidente.** – Sur le thème de la gouvernance de la zone euro, je pense, comme Richard Yung, qu'il est indispensable qu'en tant que sénateurs membres de la commission des finances, nous nous appropriions tous les outils mis à notre disposition, bien qu'ils ne soient pas encore tous parfaitement au point. Par exemple, bon nombre d'auditions sont menées et certains d'entre nous participent aux débats de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Malheureusement, les relations entre les parlementaires nationaux et les membres du Parlement européen évoluent souvent dans la rivalité plutôt que dans une interopérabilité réelle, ce qui ne fait que refléter le déséquilibre actuel dans la prise de décision : les Parlements nationaux votent la loi de finances alors que le Parlement européen aimerait davantage participer au débat. Les sénateurs prochainement élus et nous-mêmes avons véritablement besoin d'être de plus en plus à l'aise avec cette dialectique permanente entre le Parlement européen et les Parlements nationaux. La loi de programmation des finances publiques de 2010 prévoit la transmission au Parlement du projet de programme de stabilité avec la possibilité d'un débat et d'un vote.

Je rappelle ensuite qu'en 2011, le Sénat avait adopté une proposition de résolution relative aux observations de la Commission européennes sur le programme de stabilité de la France. Voilà autant d'outils que nous pouvons donc nous approprier.

En qui concerne la remarque d'Éric Bocquet, il est vrai que la place croissante prise le Conseil constitutionnel – légitime, dans une démocratie – mérite d'être observée, et parfois interrogée dans les cas où le point de vue du Parlement et du Conseil divergent significativement. Cela s'est produit plusieurs fois, et plus récemment sur la question du « *reporting public* » pays par pays.

*La commission donne acte de sa communication à Mme Michèle André, présidente.*

## COMMISSION DES LOIS

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	277
<b>PREMIÈRE PARTIE : COMMUNICATION DE M. PHILIPPE BAS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	279
<b>SECONDE PARTIE : BILAN DE L'APPLICATION DE 20 LOIS</b>	
<b>« SIGNIFICATIVES »</b> .....	281
1. <i>Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux</i> .....	281
2. <i>Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux</i> .....	281
3. <i>Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe</i> .....	283
4. <i>Loi organique n° 2013-906 et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique</i> .....	298
5. <i>Loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier et loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière</i> .....	310
6. <i>Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles</i> .....	313
7. <i>Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes</i> .....	317
8. <i>Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme</i> .....	318
9. <i>Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement et loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales</i> .....	321
10. <i>Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile</i> .....	335
11. <i>Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques</i> .....	337
12. <i>Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République</i> .....	350
13. <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 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> .....	353
14. <i>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</i> .....	356



---

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Conformément aux instructions du Bureau du Sénat, le bilan de l'application des lois, présenté par chaque commission permanente dans son domaine de compétence, a pour objet de faire le point sur l'état de mise en application des lois votées au cours des périodes de référence<sup>1</sup> précédentes.

Il vise à contrôler l'activité du Gouvernement dans sa production de décrets, arrêtés et circulaires et les délais dans lesquels ces mesures sont publiées. Il permet plus particulièrement de suivre l'application des dispositions législatives d'origine parlementaire.

Au-delà de la stricte mise en application, ce suivi constitue également l'occasion pour votre commission des lois de s'intéresser à la mise en œuvre des dispositions législatives adoptées, ce que le présent rapport s'attachera à faire au travers d'exemples détaillés. La Conférence des présidents a prévu l'organisation en séance plénière, le mardi 21 février après-midi, d'un débat sur le bilan d'application des lois adoptées au cours du quinquennat.

Sur proposition de M. Claude Bérit-Débat, vice-président du Sénat, président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études, elle a établi une liste des lois « significatives » définitivement adoptées au cours de l'actuelle législature dans les domaines de compétence de chaque commission. En ont été exclues les lois les plus récentes, pour lesquelles un bilan serait prématuré.

Vingt lois relevant du champ des compétences de la commission des lois ont ainsi été retenues par la Conférence des présidents au titre de ce bilan quinquennal.

---

<sup>1</sup> Il s'est agi le plus souvent de l'année parlementaire, mais cette période de référence a pu légèrement varier dans le temps.



---

**PREMIÈRE PARTIE :**  
**COMMUNICATION DE M. PHILIPPE BAS,**  
**PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS**

*(Réunion du mercredi 18 janvier 2017)*

**M. Philippe Bas, président.** – Comme vous le savez, le Sénat effectue chaque année un bilan de l’application des lois. Nous profiterons de l’approche de la fin de la législature pour effectuer un bilan quinquennal de l’application des lois, sous l’autorité de notre collègue M. Claude Bérit-Débat, vice-président du Sénat et président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études, qui suit plus particulièrement cette question.

Je souhaite d’abord insister sur le phénomène de l’accroissement du volume des lois, en rappelant qu’un certain nombre de textes est touché par ce qu’on appelle un coefficient multiplicateur important, c’est-à-dire la multiplication du nombre d’articles au cours de la navette parlementaire. Ce coefficient a atteint 3 à 4 pour plusieurs textes récents, notamment pour la loi « Macron », passée de 106 à 308 articles, et la loi « Notre », passée de 37 à 136 articles.

Par rapport aux législatures précédentes, le coefficient moyen est passé de 1,83 entre 2007 et 2014 à 2,14 en 2015-2016. Même si le Parlement doit lui aussi accomplir sa part du chemin, il y a une boursoufflure qui incombe d’abord au Gouvernement puisque ce dernier conserve une large maîtrise du processus législatif et devrait cesser d’encombrer le calendrier parlementaire avec des textes de circonstance dépourvus de portée. Il devrait renoncer à parasiter la discussion de ses propres projets par des dizaines d’amendements préparés ou acceptés dans l’improvisation. Ainsi, la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle est passée de 54 à 115 articles, avec l’insertion de 55 articles additionnels par l’Assemblée nationale en première lecture, dont les deux tiers à l’initiative du Gouvernement. Il faut noter à ce sujet que nos lois contiennent aujourd’hui 60 % de mots de plus que les lois adoptées avant 2000. Ce mode de faire ne laisse pas d’interroger sur la qualité du travail gouvernemental.

Il y a ensuite la question des délais d’adoption des mesures d’application des lois promulguées sous la XIV<sup>ème</sup> législature. Ils sont trop importants, alors que le pouvoir exécutif se plaint régulièrement de la durée à ses yeux excessive du processus législatif : près de 60 % des mesures d’application des lois promulguées au cours de la législature et relevant de la compétence de la commission des lois ont attendu plus de six mois avant d’être prises. Cette proportion atteint même les deux tiers toutes

commissions confondues. Malgré toutes ces difficultés, il faut être objectif et reconnaître que le taux d'application des lois a progressé, passant de 59 % au 31 décembre 2014 à 72 % au 30 juin 2015 pour atteindre 84 % au 1<sup>er</sup> octobre 2016. Toutefois, l'adoption en 2015 et 2016 de nombreuses lois d'un volume important a rendu cet effort plus difficile pour les années 2016 et 2017.

Enfin, tout en constatant heureusement que la plupart des mesures d'application respectent la volonté du Parlement, je regrette que certaines d'entre elles aillent à son encontre. J'observe par exemple que les décrets pris par le Gouvernement en application de la « loi Macron » concernant les tarifs et les règles d'installation des professions réglementées du droit ont créé un mécanisme de régulation plus complexe qu'auparavant, restreignant la liberté d'activité dans ces professions et dénaturant ainsi les intentions affichées lors de l'adoption de la loi. Pour les seuls notaires, 1 002 offices supplémentaires doivent être créés. Environ 28 000 candidatures ont été recueillies. Le seul procédé trouvé par le Gouvernement pour atteindre cet objectif, le tirage au sort, a provoqué un grand désordre, en permettant aux sociétés existantes de présenter leur candidature, au détriment de la promesse de renouvellement et d'accès des jeunes à la profession de notaire. La sélection par tirage au sort, qui vaut renoncement à apprécier les mérites des candidats, a donc suscité une grande incompréhension, ce qui illustre l'importance de respecter l'esprit de la loi dans les mesures réglementaires qui en découlent.

---

## **SECONDE PARTIE : BILAN DE L'APPLICATION DE 20 LOIS « SIGNIFICATIVES »**

### **1. Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux**

La loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux modifie les dispositions de nature organique en conséquence des novations introduites par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral : abaissement du seuil d'application du scrutin de liste proportionnel avec prime majoritaire aux communes de 1 000 habitants et plus, élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct dans le cadre de l'élection municipale dans les communes de 1 000 habitants et plus, changement de dénomination des conseils généraux - en conseils départementaux - et de leurs élus depuis 2015.

Cette loi organique régit par ailleurs la participation des citoyens d'un État membre de l'Union européenne autre que la France à l'élection des conseillers communautaires.

**Cette loi organique n'appelant pas de décret d'application, elle est entièrement applicable.**

### **2. Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux**

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a pour objectif de moderniser l'élection des conseillers généraux, dénommés conseillers départementaux, au sein d'une nouvelle carte cantonale et par l'élection d'un binôme paritaire de candidats élus au scrutin majoritaire à deux tours, de définir les modalités de l'élection des conseillers communautaires par le fléchage des candidats sur les listes municipales, l'abaissement du seuil d'application du scrutin majoritaire aux communes de 1 000 habitants et

plus, la suppression définitive du conseiller territorial et le report des futures élections régionales et départementales en 2015.

Seul l'article 14, modifiant l'article L. 210-1 du code électoral afin d'adapter les dispositions relatives à la déclaration de candidature aux nouvelles modalités des élections cantonales (binôme de candidats au scrutin majoritaire à deux tours), prévoyait la publication d'un décret en Conseil d'État. C'est l'objet du décret n° 2013-938 du 18 octobre 2013 portant application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, dont le champ est plus large puisqu'il tend à préciser les règles relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires ainsi que diverses autres règles du code électoral.

Le titre I<sup>er</sup> de ce décret (article 1<sup>er</sup> à 26) modifie les dispositions réglementaires du code électoral relatives aux dépenses de campagne, à la propagande et aux modalités de vote, afin de les adapter au nouveau mode de scrutin départemental.

Le titre II (articles 27 à 39) tend à adapter les dispositions réglementaires aux modifications introduites en matière d'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires (abaissement de 3 500 à 1 000 habitants pour l'application du scrutin proportionnel à deux tours aux élections municipales, obligation de déclaration de candidature pour l'ensemble des candidats – élus au scrutin de liste ou au scrutin majoritaire – et modalités d'élection des conseillers communautaires.

Le titre III (articles 40 à 56) actualise et clarifie certaines dispositions réglementaires concernant les dispositions communes aux élections politiques et d'autres relatives à l'élection des sénateurs.

Enfin, le titre IV (articles 57 à 70) prévoit les adaptations nécessaires aux collectivités d'outre-mer et le titre V (articles 71 et 72) organise l'entrée en vigueur différée des différents articles du décret :

- le titre I<sup>er</sup>, à l'exception des articles 15 à 20 et de l'article 24, s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseillers départementaux, prévu en mars 2015 ;

- les articles 15 à 20 et l'article 24 du titre I<sup>er</sup>, le titre II et le titre IV s'appliquent à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, prévu en mars 2014 ;

- le chapitre I<sup>er</sup> du titre III sont en vigueur depuis le lendemain de la publication du décret ;

- enfin, le chapitre II du titre III et les articles 64 à 67 s'appliquent à compter du prochain renouvellement du Sénat, prévu en septembre 2014.

Les dispositions relatives à l'élection des conseillers municipaux et à celle des conseillers communautaires dans le cadre des municipales, se sont appliquées, pour la première fois, lors des scrutins des 23 et 30 mars 2014.

L'article 48 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoyait, dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014, la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport sur le déroulement de cette première élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Ce rapport devait également étudier l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions de conseiller communautaire. Il n'a jamais été remis au Parlement, ce qui est regrettable : ce bilan aurait permis d'évaluer la mise en œuvre de ce nouveau mode de scrutin.

Le nouveau scrutin binominal départemental s'est appliqué lors du renouvellement général des conseils généraux devenus départementaux par l'effet de la loi, en mars 2015.

**Cette loi est entièrement applicable.**

### **3. Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe**

Publiée au *Journal officiel* du 18 mai 2013, la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe a été adoptée conforme par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, le 23 avril 2013, après une lecture au Sénat.

#### **3.1. Rappel des principales dispositions de la loi**

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi ouvre la possibilité pour les couples de personnes de même sexe de se marier dans les mêmes conditions<sup>1</sup> que celles prévues pour les couples de sexe différent et selon les mêmes formalités<sup>2</sup>.

Le caractère « républicain » de la célébration du mariage est affirmé à l'article 165 du code civil, dans sa rédaction issue de l'article 5 de la loi.

L'article 3 assouplit les règles relatives à la détermination de la mairie compétente pour célébrer un mariage. Outre le lieu de résidence ou de domicile de l'un des époux, cet article prévoit que le mariage peut également être célébré dans la commune où l'un des parents des époux a sa résidence ou son domicile<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Âge légal minimum, exigence du consentement des futurs époux, empêchement à mariage pour cause de bigamie, empêchements à mariage liés à la parenté ou à l'alliance.

<sup>2</sup> Publication des bans, audition des futurs époux...

<sup>3</sup> L'article 171-9 du code civil, issu de l'article 6 de la loi du 17 mai 2013, précise que : « lorsque les futurs époux de même sexe, dont l'un au moins a la nationalité française, ont leur domicile

Le texte fixe également des règles de conflit de lois (article 1<sup>er</sup>). Il prévoit ainsi la possibilité d'écarter la loi personnelle d'un ressortissant étranger, lorsqu'elle interdit le mariage de personnes de même sexe. Ainsi, après avoir rappelé le principe selon lequel « *les qualités et conditions requises pour pouvoir contracter mariage sont régies, pour chacun des époux, par sa loi personnelle* », l'article 202-1 du code civil dispose que, « *toutefois, deux personnes de même sexe peuvent contracter mariage lorsque, pour au moins l'une d'elles, soit sa loi personnelle, soit la loi de l'État sur le territoire duquel elle a son domicile ou sa résidence le permet* ».

Anticipant l'hypothèse du refus de certains officiers de l'état civil de célébrer les mariages de personnes de même sexe, l'article 2 de la loi consacre expressément, au sein de l'article 34-1 du code civil, un pouvoir général de contrôle et de surveillance du procureur de la République sur les officiers de l'état civil dans l'exercice de leurs fonctions.

Enfin, l'article 10 prévoit que chacun des époux peut porter, à titre d'usage, le nom de l'autre époux, par substitution ou adjonction à son propre nom dans l'ordre qu'il choisit<sup>1</sup>.

Concernant les règles de filiation, seule la filiation adoptive est ouverte aux couples de personnes de même sexe, à l'exclusion des autres modes d'établissement de la filiation maternelle ou paternelle. Les époux de même sexe, comme ceux de sexe différent, peuvent :

- adopter conjointement, en la forme simple ou plénière, un enfant ;
- adopter, pour l'un des deux, en la forme simple ou plénière, l'enfant de l'autre conjoint.

L'article 9 prévoit, au moment de la séparation du couple, le maintien des liens de l'enfant avec le tiers qui a résidé avec lui et l'un de ses parents ayant participé à son éducation.

Au détour de ces dispositions relatives à l'établissement de la filiation, l'article 11 de la loi modifie les règles de dévolution du nom de famille en matière de filiation biologique hétérosexuelle, établie simultanément à l'égard des deux parents. S'il existe un désaccord entre les parents, le nom attribué à l'enfant est désormais composé des noms des deux

---

ou leur résidence dans un pays qui n'autorise pas le mariage entre deux personnes de même sexe et dans lequel les autorités diplomatiques et consulaires françaises ne peuvent procéder à sa célébration, le mariage est célébré publiquement par l'officier de l'état civil de la commune de naissance ou de dernière résidence de l'un des époux ou de la commune dans laquelle l'un de leurs parents a son domicile ou sa résidence (...). À défaut, le mariage est célébré par l'officier de l'état civil de la commune de leur choix. »

<sup>1</sup> Précédemment, en application du paragraphe 674 de l'instruction générale relative à l'état civil (IGREC), le mari pouvait user du nom de sa femme uniquement par adjonction à son nom, alors que l'épouse pouvait choisir d'user du nom de son mari par adjonction mais également par substitution au sien.

parents, dans l'ordre alphabétique, alors que jusque-là, le nom attribué dans ce cas était celui du père<sup>1</sup>.

Par parallélisme, en cas d'absence de choix des parents, l'enfant adopté en la forme plénière par un couple de personnes de même sexe, prend les noms de ses deux parents dans l'ordre alphabétique<sup>2</sup>.

En cas d'adoption simple, à défaut d'accord ou de choix des époux adoptants, l'adopté voit adjoint à son nom, en seconde position, le premier nom selon l'ordre alphabétique des époux adoptants.

Enfin, l'article 13 de la loi a introduit dans le code civil, à la fin du titre préliminaire « *De la publication, des effets et de l'application des lois en général* », un **article 6-1 qui pose un principe général** applicable à toutes les lois, y compris futures, selon lequel « *le mariage et la filiation adoptive emportent les mêmes effets, droits et obligations reconnus par les lois, à l'exclusion de ceux prévus au titre VII du livre 1<sup>er</sup> du présent code<sup>3</sup>, que les époux ou les parents soient de sexe différent ou de même sexe* »<sup>4</sup>. Cet article s'impose également aux matières relevant de la compétence des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie. **Il s'impose aussi aux textes réglementaires.**

Bien que le nouveau principe posé à l'article 6-1 du code civil ait vocation à régir toute la législation, pour une meilleure lisibilité, l'article 14 prévoit une habilitation du Gouvernement à prendre par **ordonnance les mesures de coordination textuelles** dans les différentes lois et codes sociaux qui ouvrent des droits particuliers aux conjoints ou aux parents.

Dans sa décision n° 2013-669 du 17 mai 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi conforme à la Constitution<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans la rédaction de l'article 311-21 du code civil antérieure à la loi, lors de déclarations simultanées, en cas de défaut de choix ou de désaccord des parents, le nom du père était retenu. Désormais, le nom du père n'est attribué qu'en cas de défaut de choix lors de déclarations simultanées. En cas de désaccord, les deux noms sont attribués, dans l'ordre alphabétique.

<sup>2</sup> L'hypothèse du désaccord n'a pas à être prévue, dans la mesure où l'engagement des deux époux pour l'adoption ne serait pas compatible avec un conflit sur le nom de famille.

<sup>3</sup> Le titre VII concerne la filiation biologique.

<sup>4</sup> La loi a néanmoins prévu certaines coordinations textuelles directement dans le code civil. L'article 13 prévoit le remplacement des mots : « père et mère » par le mot : « parents » aux articles 34 et 371-1 du code civil, et le remplacement des mots : « mari et femme » par le mot : « époux » à l'article 75 du même code.

<sup>5</sup> Cependant, considérant que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, il a formulé une réserve d'interprétation concernant les articles L. 225-2 et L. 225-17 du code de l'action sociale et des familles, rendus applicables aux couples de personnes de même sexe par l'adoption de la loi du 17 mai 2013. Le Conseil constitutionnel a ainsi précisé « que les dispositions relatives à l'agrément du ou des adoptants, qu'ils soient de sexe différent ou de même sexe, ne sauraient conduire à ce que cet agrément soit délivré sans que l'autorité administrative ait vérifié, dans chaque cas, le respect de l'exigence de conformité de l'adoption à l'intérêt de

### 3.2. Bilan du nombre de mariages de couples de personnes de même sexe célébrés depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 2013

Selon les chiffres publiés en mars 2016 par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)<sup>1</sup>, le nombre de mariages entre personnes de même sexe représente 3,3 % du nombre total de mariages célébrés en France en 2015. Leur nombre et leur proportion sont en baisse par rapport à 2014, année au cours de laquelle ils représentaient 4,5 % du total des mariages célébrés.

#### Nombre de mariages célébrés entre 2012 et 2015

Année	Mariages de sexe différent		Mariages de même sexe		Nombre total de mariages
	Nombre	% du total de mariages	Nombre	% du total de mariages	
2012	246 000	100%	-	-	246 000
2013	231 000	97,1%	7 000	2,9%	238 000
2014	231 000	95,5%	11 000	4,5%	242 000
2015	231 000	96,7%	8 000	3,3%	239 000

Sources : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)  
et commission des lois du Sénat

### 3.3. Les mesures réglementaires qui découlent de l'adoption de la loi

Les dispositions réglementaires d'application de la loi du 17 mai 2013 sont contenues dans plusieurs textes.

#### 3.3.1. Le décret n° 2013-429 du 24 mai 2013 portant application de la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil et du code de procédure civile

Afin de prendre en compte l'existence de couples et de parents de même sexe, ce décret remplace les termes de « père » et de « mère » par le mot « parents » dans le code de procédure civile ainsi que dans différents autres textes<sup>2</sup>.

---

l'enfant qu'implique le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 », auquel renvoie la Constitution.

<sup>1</sup> Institut national de la statistique et des études économiques, Tableaux de l'économie française - édition 2016, publication 1<sup>er</sup> mars 2016 consultable au lien suivant : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906665?sommaire=1906743#tableau-T16F033G2>.

<sup>2</sup> Décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil ; décret n° 74-449 du 15 mai 1974 relatif au livret de famille et à l'information des futurs époux sur le droit de la famille ; décret n° 2002-1556 du 23 décembre 2002 portant application de l'article 22 de la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral et modifiant le décret n° 74-449

Il modifie le décret n° 74-449 du 15 mai 1974<sup>1</sup>, le décret n° 2002-1556 du 23 décembre 2002<sup>2</sup>, ainsi que le décret n° 2004-1159 du 29 octobre 2004<sup>3</sup>, pour tenir compte des nouvelles règles de dévolution du nom de famille de l'enfant, en matière de filiation biologique ou adoptive (simple ou plénière), et notamment des règles applicables en cas de désaccord des parents ou de défaut de choix, dans les conditions prévues aux articles 11 et 12 de la loi du 17 mai 2013 (*cf. supra*).

Ce décret procède également à la mise à jour de diverses dispositions relatives au droit des personnes et de la famille. À cet égard, il précise notamment pour l'application de l'article 10 de la loi du 17 mai 2013 (*cf. supra*), les modalités d'utilisation par l'un des époux, à titre d'usage, du nom de l'autre époux, par substitution ou adjonction au sien, dans l'ordre qu'il souhaite.

3.3.2. *L'arrêté du 24 mai 2013 modifiant l'arrêté du 29 juillet 2011 modifiant l'arrêté du 1<sup>er</sup> juin 2006 fixant le modèle de livret de famille, publié au Journal officiel le 29 mai 2013*<sup>4</sup>

Ce texte a pour objet de tirer les conséquences de la loi du 17 mai 2013 et du décret du 24 mai 2013 afin de prendre en compte l'existence de couples et de parents de même sexe dans le livret de famille.

L'annexe I, relative au modèle de livret de famille, est modifiée en prévoyant les rubriques concernant les extraits des actes de naissance et de décès des parents et ceux de leurs enfants. Ces nouveaux actes tiennent compte de l'existence de parents de même sexe et sont adaptables par l'officier de l'état civil en fonction de la situation des personnes concernées.

L'annexe II, fixant les renseignements relatifs à l'état civil et au droit de la famille, est également modifiée pour tenir compte des dispositions introduites par la loi du 17 mai 2013, notamment sur le nom des enfants et l'adoption.

3.3.3. *La circulaire du 29 mai 2013 de présentation de la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*<sup>5</sup>

Cette circulaire s'adresse aux magistrats du parquet pour attribution ainsi qu'aux autres magistrats du siège, chefs de juridiction, pour information. Elle présente l'ensemble des dispositions contenues dans la loi et leurs modalités d'application concrètes.

---

du 15 mai 1974 relatif au livret de famille ; décret n° 2004-1159 du 29 octobre 2004 portant application de la loi n° 2002-304 du 4 mars 2002 modifiée relative au nom de famille et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil.

<sup>1</sup> Précité.

<sup>2</sup> Précité.

<sup>3</sup> Précité.

<sup>4</sup> Nor : JUSC1310146A.

<sup>5</sup> Publiée au Bulletin officiel du ministère de la justice (BOMJ) n° 2013-05 du 31 mai 2013 (Nor : JUSC1312445C).

---

Figurent également en annexes de cette circulaire, des modèles d'acte de mariage, de transcription de jugement d'adoption plénière, de déclaration conjointe de choix de nom en matière d'adoption plénière, de déclaration de désaccord d'un parent sur le nom de l'enfant, ainsi qu'un modèle de réquisition de transcription de jugement d'adoption simple en l'absence d'acte de naissance de l'adopté détenu par un officier de l'état civil.

Par la suite, la direction des affaires civiles et du sceau (DACCS), par une dépêche du 1<sup>er</sup> août 2013, a apporté des précisions sur les dispositions de la circulaire du 29 mai 2013 relatives à la règle de conflit de lois applicable au mariage (paragraphe 2.1), en raison de difficultés d'application rencontrées, concernant la célébration de mariages entre deux personnes de même sexe dont l'un des futurs époux est ressortissant d'un État qui interdit le mariage des personnes de même sexe, et avec lequel la France a signé une convention bilatérale prévoyant l'appréciation des conditions de fond du mariage au regard de la loi personnelle de chacun des époux.

Cette dépêche rappelait que, si le deuxième alinéa de l'article 202-1 du code civil, dans sa rédaction issue de la loi du 17 mai 2013, permet d'écarter la loi personnelle d'un des futurs époux, lorsque celle-ci prohibe le mariage entre personnes de même sexe, ces dispositions ne pouvaient toutefois pas s'appliquer pour les ressortissants des pays avec lesquels la France était liée par des conventions bilatérales prévoyant que la loi applicable aux conditions de fond du mariage est la loi personnelle de l'époux. Dans ce cas, dans le respect de la hiérarchie des normes, les conventions ayant une valeur supérieure à la loi, ces conventions devaient être appliquées et le mariage ne pouvait être célébré si la loi personnelle de la personne ne l'autorisait pas.

Toutefois, suite à un arrêt de la Cour de cassation du 28 janvier 2015<sup>1</sup> qui fait du mariage entre personnes de même sexe un principe d'ordre public international instauré par la loi du 17 mai 2013, la direction des affaires civiles et du sceau (DACCS) a révisé les termes de la circulaire précitée (paragraphe 2.1) par une nouvelle dépêche du 5 août 2016.

Celle-ci prévoit désormais que dans la situation visée à l'article 202-1, alinéa 2, du code civil, où l'un des futurs époux est ressortissant d'un pays qui ne connaît pas le mariage entre personnes de même sexe, et avec lequel la France est liée par une convention qui prévoit l'application de la loi personnelle au mariage, « *le mariage doit pouvoir être célébré, sans que le motif de la contrariété de la loi personnelle d'un des membres du couple puisse être invoqué* ». Ainsi, alors même que des conventions bilatérales existent avec ces pays, il est notamment possible de célébrer des mariages entre personnes de même sexe dont l'une au moins est ressortissante de Pologne, Maroc, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie, Kosovo, Slovénie, Cambodge, Laos, Algérie ; pays qui interdisent le mariage homosexuel.

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, première chambre civile, 28 janvier 2015, n° 13-50.059.

---

Par ailleurs, à la suite de refus de procéder à la célébration de mariages de personnes de même sexe, une dépêche conjointe de la direction des affaires civiles et du sceau (DACs) et de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), du 6 août 2013, a rappelé, d'une part, les personnes qui peuvent exercer les fonctions d'officier de l'état civil<sup>1</sup> et, d'autre part, les conséquences du refus de célébrer un mariage<sup>2</sup>.

Enfin, il est à noter que l'ordonnance prévue à l'article 14 de la loi n'a finalement pas été prise. Elle avait pour objet de prévoir certaines mesures de coordination en vue d'adapter l'ensemble des dispositions législatives en vigueur à l'exception de celles du code civil, aux règles fixées par la loi du 17 mai 2013.

Selon les services du ministère de la justice, techniquement, la prise de cette ordonnance n'était pas indispensable dans la mesure où le nouvel article 6-1, introduit dans le code civil par l'article 13 de la loi, posait un principe général d'égalité des époux ou parents de sexe différent et de même sexe, ces dispositions ayant vocation à régir non seulement le code civil, mais également toute la législation. Seul un souci de lisibilité des textes avait justifié de prévoir d'adapter les différentes législations en vigueur au nouveau principe d'égalité.

La prise de cette ordonnance est apparue d'autant moins indispensable, que les premiers mois de mise en œuvre de la loi du 17 mai 2013 n'ont pas donné lieu à des difficultés d'application ou d'interprétation des législations concernées.

Le Gouvernement a donc renoncé à élaborer cette ordonnance, estimant qu'il convenait de privilégier un travail d'harmonisation du droit effectué au fur et à mesure de l'examen des projets de loi portés par les ministères concernés dans leurs domaines respectifs de compétences.

Par ailleurs, à côté des mesures réglementaires d'application proprement dites, l'adoption de la loi a eu une incidence sur d'autres dispositions réglementaires.

---

<sup>1</sup> Principalement : le maire, les adjoints et l'adjoint spécial, le conseiller municipal, officier de l'état civil par délégation du maire, ainsi que l'adjoint ou le conseiller municipal suppléant, qui exerce les fonctions d'officier de l'état civil en cas d'absence ou d'empêchement de l'autorité compétente.

<sup>2</sup> Sanctions administratives (suspension ou révocation), sanctions pénales (cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, voire dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende si l'infraction a été suivie d'effet) ou voie de fait (possibilité pour le juge des référés de prendre toutes mesures nécessaires à la cessation de la voie de fait comme une injonction sous astreinte par exemple).

3.3.4. *Le décret n° 2014-573 du 3 juin 2014 portant publication de la lettre française du 4 octobre 2013 notifiant la levée de la réserve et le retrait des déclarations françaises formulées par le Gouvernement de la République française lors de la ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ouverte à la signature à New York le 1<sup>er</sup> mars 1980 et signée par la France le 17 juillet 1980*

La France avait, à la signature de la convention précitée, émis une réserve à son article 16 g) qui stipule que sont assurés par les États parties « les mêmes droits personnels au mari et à la femme, y compris en ce qui concerne les choix du nom de famille d'une profession et d'une occupation ».

La levée de la réserve fait suite à la modification de l'article 311-21 du code civil par la loi du 17 mai 2013, qui permet qu'en cas de désaccord entre les parents sur le nom de famille de l'enfant, celui-ci prend alors leurs deux noms, dans la limite du premier nom de famille pour chacun d'eux et dans l'ordre alphabétique.

### **3.4. Les difficultés de mises en œuvre de la loi du 17 mai 2013 et les suites qui leur ont été données**

#### *3.4.1. Les questions relatives à la célébration des mariages*

- **Les refus de célébration par les officiers de l'état civil**

Si, pendant les débats parlementaires, la question de la clause de conscience des maires a été largement débattue, en pratique, peu de difficultés ont été signalées au ministère de la justice, et celles-ci ont toutes été réglées rapidement, à la suite de discussions entre le procureur de la République, le préfet et le maire.

Afin de prévenir ces situations problématiques, la circulaire du 29 mai 2013 de présentation de la loi du 17 mai 2013 (*cf supra*) a rappelé les sanctions administratives et pénales pouvant intervenir à l'encontre d'un officier de l'état civil récalcitrant.

La circulaire a été complétée par une dépêche du 6 août 2013 consacrée spécifiquement à la question des refus de célébration (*cf supra*), qui a également rappelé aux procureurs généraux les possibilités de suppléance et de délégations des officiers de l'état civil ainsi que l'ensemble des conséquences d'un refus de célébration.

Cette analyse a d'ailleurs été confortée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-353 QPC du 18 octobre 2013, dans laquelle, il a jugé que les officiers de l'état civil ne pouvaient invoquer une clause de conscience pour ne pas célébrer l'union d'un couple de personnes de même sexe.

Concernant la conventionalité des dispositions sanctionnant le refus de célébrer un mariage, le Conseil d'État a jugé, dans une décision du

18 décembre 2015<sup>1</sup> que l'interdiction faite aux officiers de l'état civil de refuser de célébrer les mariages, en dehors des cas prévus par la loi, ne méconnaît pas la liberté de pensée, de conscience et de religion garantie par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales d'une part, et par le pacte international relatif aux droits civils et politiques d'autre part<sup>2</sup>.

Le Conseil d'État rappelle également à l'appui de sa décision qu'« aucun texte ni aucun principe ne fait obligation aux officiers de l'état civil d'approuver les choix de vie des personnes dont ils célèbrent le mariage, et notamment le mariage entre personnes de même sexe », et que les mariages de couples de même sexe doivent pouvoir être célébrés « (...) eu égard à l'intérêt général qui s'attache (...) au bon fonctionnement et à la neutralité du service public de l'état civil au regard de l'orientation sexuelle des époux (...) »<sup>3</sup>.

Dans ce contexte, le tribunal correctionnel de Marseille a jugé, le 29 septembre 2015, qu'une adjointe au maire qui avait usé d'une série de manœuvres pour éviter de célébrer le mariage d'un couple de personnes de même sexe, s'était rendue coupable du délit de discrimination<sup>4</sup> fondée sur l'orientation sexuelle, délit en outre commis par une personne chargée d'une mission de service public<sup>5</sup>. L'élue a en conséquence été condamnée d'une part à une peine de cinq mois de prison avec sursis, et d'autre part concernant l'action civile, à indemniser le préjudice subi par les deux femmes, ainsi que deux associations qui s'étaient constituées parties civiles<sup>6</sup>. Dans le cas d'espèce, cet acte discriminant avait conduit à l'annulation du mariage, en raison de l'intervention lors de la célébration du mariage d'un simple conseiller municipal ne disposant pas de la qualité d'officier de l'état civil.

Une seconde affaire est encore pendante en janvier 2017 devant le tribunal correctionnel de Carpentras. Elle concerne une maire ayant refusé en 2013 de marier un couple de femmes, et ayant fait part publiquement de

<sup>1</sup> Conseil d'État, 18 décembre 2015, M. C... et autres, n° 369834.

<sup>2</sup> Ibid, quatrième considérant : « Il résulte des stipulations de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 18 du pacte international relatif aux droits civils et politiques que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion prévu par ces textes peut faire l'objet des restrictions, prévues par la loi, qui sont nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

<sup>3</sup> Ibid, quatrième considérant.

<sup>4</sup> Sur le fondement de l'article 432-7 code pénal.

<sup>5</sup> Le tribunal note d'ailleurs qu'« il n'est pas indifférent à cet égard, que les agissements reprochés à Madame H. se soient déroulés au sein d'une mairie, à l'occasion de l'application d'une loi nouvelle et à un moment clé et particulièrement solennel de la vie d'un couple. Il est impératif en effet qu'aucun citoyen, quels que soient notamment son âge, son handicap, sa race, ses opinions politiques et naturellement son orientation ou identité sexuelle, ne doute ou n'ait à douter de la neutralité du service public et de la loyauté républicaine des élus et fonctionnaires ».

<sup>6</sup> Cette indemnisation s'établit en réparation du préjudice moral et à hauteur de 1200 euros pour chaque épouse et 150 euros pour chaque association.

---

son souhait de ne jamais marier de couple de même sexe. Les deux épouses, toutefois valablement mariées par un adjoint au maire de la commune, avaient porté plainte. Le délibéré, non rendu public en janvier 2017, devrait trancher s'il s'est agi ou non d'une discrimination de la part d'une élue qui a souhaité se déporter en raison des orientations sexuelles de futurs époux, et ce même si le mariage a pu être valablement célébré, contrairement à l'affaire jugée par le tribunal correctionnel de Marseille.

• ***La célébration d'un mariage entre un français et un ressortissant d'un pays n'autorisant pas le mariage des personnes de même sexe et lié à la France par une convention bilatérale***

Ce point a sans doute constitué la principale difficulté rencontrée après l'adoption de la loi.

Afin de garantir le droit de se marier à tout Français, y compris lorsque son futur conjoint est ressortissant d'un État qui ne reconnaît pas le mariage entre personnes de même sexe, la loi a introduit une nouvelle règle de conflit de lois (article 202-1 alinéa 2 du code civil), permettant d'écarter la loi personnelle de l'un des futurs époux qui n'autoriserait pas l'union entre personnes de même sexe (*cf. supra*).

Cependant, dans sa version initiale, la circulaire de présentation de la loi du 29 mai 2013 (*cf. supra*) rappelait que cette règle de conflit de lois pouvait être mise en échec en application de la hiérarchie des normes. Selon la circulaire initialement édictée, le deuxième alinéa de l'article 202-1 du code civil n'aurait pu s'appliquer aux ressortissants des pays avec lesquels la France était liée par des conventions bilatérales qui prévoyaient que la loi applicable aux conditions de fond du mariage est la loi personnelle de chacun des époux.

En pratique, la chancellerie et le ministère de la justice avaient retenu une appréciation souple de ces conventions, estimant qu'une distinction pouvait être opérée entre les conventions qui renvoient expressément à la loi nationale de chacun des époux, qui ne pouvaient être écartées, et celles qui ne visent que la situation des ressortissants français, qui pouvaient être écartées. Cette analyse a permis que soit envisagée favorablement la célébration des mariages concernant les ressortissants du Laos, du Cambodge, d'Algérie et de Tunisie.

Dans un arrêt du 28 janvier 2015<sup>1</sup>, la Cour de cassation a jugé qu'au nom du nouvel ordre public international français, instauré par la loi du 17 mai 2013, il convenait d'écarter la loi prohibitive de l'un des époux, même précisément visée par une convention constituant un engagement international de la France.

Dans le cas d'espèce, la Cour de cassation a estimé que la loi marocaine interdisant le mariage entre personnes de même sexe était

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, première chambre civile, 28 janvier 2015, n° 13-50.059.

---

« *manifestement incompatible avec l'ordre public* », et qu'en application de l'article 4 de la convention franco-marocaine du 10 août 1981 précitée, cette loi pouvait être écartée dès lors que « *pour au moins l'une d'elles, soit sa loi personnelle, soit la loi de l'État sur le territoire duquel elle a son domicile ou sa résidence le permet.* »

Tirant les conséquences de cet arrêt, une dépêche du 5 août 2016 a modifié l'interprétation initiale donnée par la Chancellerie dans la circulaire du 29 mai 2013 précitée. Elle invite les parquets à ne plus s'opposer aux mariages dans lesquels l'un des futurs époux est ressortissant d'un pays qui ne connaît pas le mariage entre couples de même sexe et avec lequel la France est liée par une convention qui prévoit que les conditions du mariage sont régies par la loi personnelle de chacun des époux.

• ***La célébration des mariages entre personnes de même sexe dans les consulats français***

Au lendemain de l'adoption de la loi, un certain nombre de questions ont été posées s'agissant de la célébration des mariages entre personnes de même sexe par les consulats français, dans des États n'autorisant pas le mariage entre personnes de même sexe.

En application de l'article 171-1 du code civil, les autorités diplomatiques ou consulaires peuvent en effet célébrer des mariages entre deux Français. Ils ne peuvent célébrer de mariage entre un Français et un étranger que dans certains pays qui sont désignés dans le décret du 26 octobre 1939.

Cependant, l'article 5 f de la convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires prévoit que les fonctions consulaires consistent à agir en qualité d'officier de l'état civil « *pour autant que les lois et règlements de l'État de résidence ne s'y opposent pas* ». Ainsi, les agents consulaires peuvent exercer en qualité d'officier de l'état civil conformément à la loi française pour autant que l'application de celle-ci ne soit pas considérée comme contraire à l'ordre public interne de l'État de résidence.

C'est sur le fondement de ces dispositions que la circulaire du 29 mai 2013 (cf. *supra*) a précisé que : « *dès lors que la célébration du mariage par les autorités diplomatiques ou consulaires françaises se heurtera à l'ordre public d'un de ces États, il ne sera pas possible d'y procéder, qu'il s'agisse de deux Français, ou a fortiori d'un Français et d'un étranger dans les pays prévus par le décret susvisé, sous peine d'enfreindre les règles définies par la convention de Vienne* ».

Dans cette hypothèse, les autorités françaises sont ainsi amenées à renoncer à célébrer des mariages entre personnes de même sexe et les futurs époux sont autorisés à venir se marier sur le territoire français, comme le prévoit l'article 171-9 du code civil, créé par la loi du 17 mai 2013.

À cet égard le Conseil d'État, statuant en référé le 9 juillet 2014<sup>1</sup>, a jugé, en application de l'article 171-9 du code civil, que dans la mesure où un français et un étranger résidant au Maroc, pays dans lequel le mariage entre personnes de même sexe est prohibé, les autorités françaises ont l'obligation de délivrer un visa au futur époux d'origine étrangère, et ce même si celui-ci a fait l'objet quelques années auparavant d'une obligation de quitter le territoire français, afin que le mariage puisse avoir lieu en France. Le Conseil d'État réaffirme ainsi que la liberté de se marier constitue une liberté fondamentale, au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative<sup>2</sup>.

• *La transcription des mariages entre personnes de même sexe célébrés à l'étranger avant l'entrée en vigueur de la loi*

L'attention du ministère de la justice a été attirée sur les modalités de transcription de l'acte de mariage étranger constatant un mariage célébré avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 2013 lorsque les conjoints ont ensuite conclu un pacte civil de solidarité (pacs) en France. La question est celle de la dissolution automatique du pacs par le fait même de la transcription du mariage, deux personnes ne pouvant en même temps être mariées et pacsées.

La position qui a été retenue est de ne pas subordonner la transcription du mariage à une démarche préalable de rupture du pacs, estimant que dans l'esprit de la loi, le mariage devait avoir pour effet de dissoudre le pacs.

L'article 515-7 du code civil prévoit d'ailleurs que le pacs se dissout « par le mariage des partenaires ou de l'un d'eux. En ce cas, la dissolution prend effet à la date de l'événement. ». Il a donc été considéré que, dans la mesure où la transcription de l'acte de mariage fait produire au mariage ses effets entre les époux, rétroactivement, à compter de la célébration, ceci implique qu'une fois la transcription de l'acte de mariage réalisée, le pacs se dissout de plein droit en application de l'article 515-7.

3.4.2. *Les questions relatives à l'adoption par les couples de personnes de même sexe*

L'adoption est désormais ouverte sous toutes ses formes, dans les conditions prévues par le titre VIII du code civil, à tous les couples mariés, qu'ils soient homosexuels ou hétérosexuels.

À ce jour les seuls cas d'adoption dont ont eu à connaître les tribunaux concernent des hypothèses d'adoption de l'enfant du conjoint, le cas de figure le plus fréquent étant celui d'une femme se rendant à l'étranger

<sup>1</sup> Conseil d'État, juge des référés, ordonnance du 9 juillet 2014, n° 382145.

<sup>2</sup> Cet article dispose que « le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale ».

---

pour faire l'objet d'une insémination artificielle, la conjointe sollicitant ensuite des juridictions françaises l'adoption de l'enfant.

Ces questions relèvent de l'appréciation des tribunaux, le juge restant seul compétent pour décider d'une adoption, qui, selon l'article 353 du code civil, ne peut être prononcée que si les conditions de la loi sont remplies et si l'adoption est conforme à l'intérêt de l'enfant.

Le tribunal de grande instance de Lille a été la première juridiction française à autoriser par jugement en date du 14 octobre 2013 l'adoption en la forme plénière par une épouse, en application de la loi du 17 mai 2013, des deux enfants de sa conjointe. Depuis, d'autres juridictions ont suivi cet exemple (Toulouse, Limoges, Nanterre).

À la suite de divergences de jurisprudences sur cette question, certaines juridictions comme celles de Versailles ou d'Aix-en-Provence, refusant de prononcer ces adoptions, la Cour de cassation a été saisie d'une demande d'avis.

Dans deux avis du 22 septembre 2014<sup>1</sup>, la Cour de cassation a estimé que le recours à l'assistance médicale à la procréation, même sous la forme d'une insémination artificielle avec donneur anonyme à l'étranger, ne faisait pas obstacle à l'adoption de l'enfant du parent biologique par son conjoint du même sexe, « *dès lors que les conditions légales de l'adoption sont réunies et qu'elle est conforme à l'intérêt de l'enfant* ».

En matière d'assistance médicale à la procréation<sup>2</sup>, contrairement à la gestation pour autrui, il n'y a pas de prohibition d'ordre public. Le seul fait de recourir à l'assistance médicale à la procréation à l'étranger ne serait donc pas contraire à un principe essentiel du droit français, et ne constituerait pas, en soi, une fraude à la loi susceptible de fonder le refus d'une adoption par le conjoint.

Tirant les conséquences de ces avis, la Chancellerie a diffusé une dépêche le 30 juin 2015 complétant la circulaire du 29 mai 2013 précitée et invitant le ministère public à donner un avis favorable au prononcé de l'adoption simple ou plénière dans les situations visées par les deux avis de la Cour de cassation du 22 septembre 2014, et ce dès lors que les conditions légales de cette adoption sont remplies et qu'elle apparaît conforme à l'intérêt de l'enfant.

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, avis n° 15010 et 15011 du 22 septembre 2014 (demandes n° 1470007 et 1470006).

<sup>2</sup> Régie par l'article L. 2141-2 du code de la santé publique.

### *3.4.3. La transcription des actes de naissances étrangers d'enfants nés d'une gestation pour autrui*

La gestation pour autrui (GPA) fait l'objet d'une prohibition d'ordre public en droit français<sup>1</sup>, qui n'a pas été modifiée par la loi du 17 mai 2013. Cette prohibition civile s'accompagne d'une répression pénale assurée par les articles 227-12 et 227-13 du code pénal, qui punissent la substitution ou la dissimulation volontaire d'enfant, ainsi que la provocation à l'abandon d'enfant ou l'entremise en vue de cet abandon.

Certains couples choisissent de recourir à une GPA à l'étranger (États-Unis, Inde, Ukraine ou Canada) puis reviennent en France et certains revendiquent la reconnaissance de la filiation ainsi établie à l'étranger. Une fois la filiation entre l'enfant et les parents d'intention établie au regard du droit étranger, les couples, hétérosexuels pour la plupart, cherchent à en obtenir la transcription à l'état civil français. Le droit français se trouve alors confronté à une situation légale qu'il prohibe expressément.

Jusqu'à récemment, la stratégie des couples qui cherchaient à faire reconnaître en France la filiation établie, par GPA, à l'étranger s'était heurtée au refus de la Cour de cassation, qui réaffirmait le caractère d'ordre public de la prohibition de la GPA et invalidait, par conséquent, les demandes de transcription, de reconnaissance de filiation ou d'adoption présentées par les parents d'intention.

Cette jurisprudence a cependant été remise en cause par deux décisions *Mennesson* et *Labassée* de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) rendues le 26 juin 2014, dont la portée est discutée.

Dans un premier temps, ces arrêts reconnaissent le droit à chaque État membre d'interdire le recours à la GPA. Ils constatent aussi que les conditions de cette prohibition, en France, ne portent pas atteinte au droit des parents comme des enfants de vivre une vie familiale normale, en dépit des difficultés administratives qu'ils peuvent rencontrer.

Toutefois, ces mêmes arrêts concluent dans un second temps à une violation du droit des enfants au respect de leur vie privée. En effet, la Cour estime que le droit à l'identité est une composante de ce droit au respect de la vie privée. Or, l'identité des enfants nés de GPA est atteinte, selon la Cour, en ce que la France refuse de reconnaître leur filiation biologique paternelle.

Cette décision s'impose à la France et l'oblige à accepter l'établissement ou la transcription à l'état civil de la filiation biologique paternelle, ce qui fragilise l'effectivité de la prohibition de la GPA.

---

<sup>1</sup> Énoncée par l'article 16-7 du code civil, qui dispose que « toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui est nulle ».

Le Conseil d'État et la Cour de cassation en ont tenu compte. Le premier a ainsi validé la circulaire de la ministre de la justice, qui vise à octroyer un certificat de nationalité aux enfants nés de GPA à l'étranger, si l'un de leur parent est français. Le Conseil d'État a par ailleurs, statuant en référé le 3 août 2016<sup>1</sup>, jugé que l'administration ne peut refuser un visa d'entrée en France d'un enfant né à l'étranger de mère porteuse et dont l'acte de naissance désigne la mère d'intention comme mère biologique<sup>2</sup>. La Cour de cassation a, quant à elle, admis par deux arrêts du 3 juillet 2015 la transcription d'un acte d'état civil étranger résultant d'une GPA, après avoir toutefois constaté que les allégations de cet acte correspondait à la réalité (en l'espèce, la mère désignée dans l'acte de naissance était bien la mère porteuse).

La France a de nouveau été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans une décision du 21 juillet 2016<sup>3</sup>, dans deux affaires où des hommes avaient eu recours à des mères porteuses en Inde. La Cour a adopté le même raisonnement que dans les deux arrêts précités du 26 juin 2014, suite au refus de transcription à l'état civil du lien de filiation biologique d'un enfant né d'une gestation pour autrui à l'étranger<sup>4</sup>.

Si la jurisprudence de la Cour de cassation reconnaît un droit à la filiation entre l'enfant né d'une gestation pour autrui à l'étranger et le parent biologique, la question de la reconnaissance du parent d'intention, c'est-à-dire par exemple du conjoint du parent biologique ou de la mère n'ayant pas accouché, dans un couple de sexe différent ou de même sexe, reste toujours à trancher.

En effet, dans les communiqués de la Cour relatifs aux deux arrêts précités du 3 juillet 2015, il est expressément indiqué que « *les espèces soumises à la Cour de cassation ne soulevaient pas la question de la transcription de la filiation établie à l'étranger à l'égard de parents d'intention : la Cour ne s'est donc pas prononcée sur ce cas de figure* ».

Cette question pourrait être tranchée par la Cour de cassation, à l'occasion des pourvois formés contre plusieurs décisions de la cour d'appel de Rennes rendues le 28 septembre 2015, le 7 mars 2015 et le 27 juin 2016<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, juge des référés, ordonnance du 3 août 2016, ministre des affaires étrangères et du développement international c/ Mme A., n° 401924.

<sup>2</sup> Le Conseil d'État indique en revanche dans son communiqué afférant à la décision que « la solution retenue réserve donc entièrement la question de la filiation juridique entre la requérante et l'enfant ainsi que celle de la nationalité de ce dernier ».

<sup>3</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Foulon et Bouvet c/ France, 21 juillet 2016, requêtes n° 9063/14 et 10410/14.

<sup>4</sup> En Inde dans le cas d'espèce.

<sup>5</sup> Cour d'appel de Rennes, 28 septembre 2015, n° 14/07321 et 14/05537 ; 7 mars 2016 n° 15/03855 et 15/03859 ; 27 juin 2016 n° 15/03856 et 15/09501.

dans lesquelles la juridiction a refusé de transcrire la filiation établie à l'égard du parent d'intention<sup>1</sup>.

**Cette loi est donc entièrement applicable.**

#### **4. Loi organique n° 2013-906 et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique**

Adoptées en lecture définitive par l'Assemblée nationale, la loi n° 2013-907 et la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont été jugées, pour l'essentiel, conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>.

Ces deux textes sont applicables sur l'ensemble du territoire national (article 35 de la loi et articles 10, 12, 15 et 16 de la loi organique).

L'ensemble des mesures réglementaires relatives à ces textes a été publié moins de 9 mois après la promulgation de la loi au *Journal officiel*.

##### **4.1. Les obligations générales en matière de transparence de la vie publique : obligation d'abstention, obligations déclaratives, etc.**

La loi ordinaire rappelle les obligations générales applicables aux membres du Gouvernement, aux élus locaux, aux personnes chargées d'une mission de service public : **dignité, probité et intégrité (article 1<sup>er</sup> de la loi)**. Ces personnes sont tenues de veiller à **prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts** (article 1<sup>er</sup>). Le conflit d'intérêt est défini comme une « *situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* » (**article 2 de la loi**).

Ne s'appliquant pas aux parlementaires, cette définition a été reprise pour les députés à l'article 80-1 du règlement de l'Assemblée nationale par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014. En revanche, l'article XX bis de l'instruction générale du Bureau a défini pour les sénateurs le conflit d'intérêts comme « *toute situation dans laquelle les intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général.* »

---

<sup>1</sup> La Cour d'appel de Rennes applique la jurisprudence de la Cour de cassation du 3 juillet 2015, en autorisant la transcription de l'acte de naissance d'enfants nés d'une gestation pour autrui à l'étranger sur les registres de l'état civil français, mais en la refusant aux parents d'intention. Les juges du fond ont considéré que la mention, dans les cas d'espèce, de la mère d'intention en qualité de mère est inexacte car elle n'est pas la mère biologique de l'enfant.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, n° 2013-675 DC et n° 2013-676 DC.

#### 4.1.1. L'obligation d'abstention

En situation de conflit d'intérêts, les personnes auxquelles s'applique la définition de la loi doivent s'abstenir d'exercer une compétence, détenue en propre ou par délégation de compétence ou de signature, ou de traiter une affaire qui leur aurait été confiée. Les modalités d'application de cette **obligation d'abstention** sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

S'agissant des membres du Gouvernement, le décret n° 2014-34 du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles prévoit ainsi que lorsqu'il est informé par un membre du Gouvernement, le Premier ministre prend acte de la situation de conflit d'intérêts par un décret fixant les actes et procédures dont l'intéressé doit s'abstenir. Les attributions du ministre sont exercées par le Premier ministre pour le seul traitement des affaires en cause ou, pour les secrétaires d'État ou les ministres délégués, par le ministre de tutelle. Les administrations placées sous l'autorité du ministre intéressé et celles dont il dispose ne peuvent, en ce cas, recevoir d'instructions que du Premier ministre ou du ministre de tutelle.

Cette procédure a connu deux applications à ce jour :

- le décret n° 2014-865 du 1<sup>er</sup> août 2014 a interdit à Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, de connaître des actes de toute nature intéressant la direction de la recherche technologique du Commissariat à l'énergie atomique, en raison des fonctions assurées par son conjoint ;

- le décret n° 2015-1667 du 14 décembre 2015 a interdit à M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, de connaître des actes de toute nature intéressant le groupement d'intérêt public « GENOPOLE », dont il a été le président.

Le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 détaille les modalités d'information et d'abstention à la charge des personnes, autres que les membres du Gouvernement, en situation de conflit d'intérêts.

S'agissant des membres des collèges des autorités administratives indépendantes ou des autorités publiques indépendantes, le décret prévoit que la personne intéressée ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec la délibération en cause.

S'agissant des titulaires de fonctions électives locales, le décret distingue selon que l'intéressé est à la tête de l'exécutif local ou qu'il a reçu délégation d'attributions : dans le premier cas, la personne en cause prend un arrêté par lequel elle précise les procédures dans lesquelles elle entend s'abstenir de faire usage de ses attributions et désigne la personne qui la supplée pour le traitement de l'affaire ; dans le second cas, un arrêté du

délégant détermine les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

S'agissant des autres personnes chargées d'une mission de service public, le décret prévoit qu'elles s'abstiennent de donner des instructions aux personnes auxquelles elles ont donné délégation pour signer tous actes, en rapport avec l'affaire les plaçant en situation de conflit d'intérêts, pour lesquels elles ont elles-mêmes reçu délégation. Les personnes placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique se voient dessaisies de l'affaire si ce dernier estime nécessaire d'en confier le traitement à une autre personne placée sous leur autorité ; en ce cas, la personne dessaisie du dossier ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec l'affaire.

#### *4.1.2. Les déclarations d'intérêts (et d'activités) et de situation patrimoniale*

Les personnes assujetties à de nouvelles **obligations déclaratives (articles 2, 3, 11 et 12 de la loi et article 1<sup>er</sup> de la loi organique)** sont :

- les membres du Gouvernement ;
- les députés, sénateurs<sup>1</sup>, représentants au Parlement européen ;
- certains titulaires de fonctions exécutives locales ou de mandats locaux ;
- les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat ;
- les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ;
- les personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elles ont été nommées en conseil des ministres ;
- les présidents et directeurs généraux des sociétés et autres personnes morales détenues majoritairement par l'État ou les établissements publics nationaux, des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial, des offices publics de l'habitat gérant plus de 2 000 logements.

Ces personnes doivent adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts. À titre d'illustration, selon les indications du président de la HATVP, « en 2013, la commission pour la transparence financière de la vie politique recevait 934 déclarations, la Haute Autorité a reçu, en 2014, 17 853 déclarations ».

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel a estimé que ces règles se rattachaient à l'article 25 de la Constitution qui fonde la compétence du législateur organique pour fixer les incompatibilités.

Cette obligation n'a pas été spontanément respectée par l'ensemble des personnes concernées. À titre d'exemple, selon une commission d'enquête sénatoriale, au 1<sup>er</sup> octobre 2015, sur les 571 membres des autorités administratives et publiques indépendantes devant déposer ces déclarations, 102 n'avaient pas satisfait entièrement à cette obligation, malgré une information des présidents de ces autorités et une double relance, soit près de 18 % de ces membres. Au terme de ce constat, selon les indications du président de la HATVP, « *La Haute Autorité [...] a engagé 75 relances à ceux qui ne s'étaient pas manifestés, assorties d'un délai de réponse sous huit jours ; 29 injonctions ont été faites à ceux qui n'avaient pas répondu, avec un délai d'un mois pour y déférer* » conduisant à huit transmissions au parquet pour des personnes n'ayant pas déféré à l'injonction.

Pour les députés et sénateurs, la déclaration d'intérêts et d'activités, ainsi que les modifications éventuelles, sont également adressées au Bureau de l'assemblée d'appartenance du parlementaire afin de le mettre en mesure d'apprécier les éventuelles situations d'incompatibilité.

Lors de sa réunion du 10 décembre 2014, le Bureau du Sénat a ainsi déclaré incompatible une activité déclarée par un sénateur et sollicité l'avis du Comité de déontologie parlementaire sur l'activité d'un sénateur au regard des dispositions applicables en matière de prévention des conflits d'intérêts. Depuis cette date, chaque réunion de Bureau du Sénat a donné lieu à l'examen de déclarations ou de modifications de ces déclarations.

Enfin, une déclaration de situation patrimoniale est exigée de la part des candidats à l'élection à la présidence de la République auprès du président de la HATVP (**article 9**). Elle est publiée quinze jours avant le premier tour du scrutin et, pour l'élu, à l'issue de son mandat.

Toute omission substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou toute évaluation mensongère de son patrimoine est punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ainsi que, le cas échéant, de la privation des droits civiques (**article 26 de la loi et article 1<sup>er</sup> de la loi organique**). Le fait de ne pas déférer aux injonctions de la HATVP ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (article 26). De manière générale, la durée d'inéligibilité pour les membres du Gouvernement ou les élus au moment des faits a été portée à dix ans (**article 27**).

Le modèle et le contenu de ces déclarations ainsi que les conditions de mise à jour et de conservation ont été fixés par le décret en Conseil d'État n° 2013-1212 du 23 décembre 2013, comme le prévoyait la loi. Ce même décret a fixé, comme l'imposait la loi, le montant de la valeur des biens mobiliers devant être inclus dans les déclarations de situation patrimoniale.

Si un décret était initialement prévu, par un renvoi général, pour déterminer les modalités de publicité, de communication des déclarations

ainsi que d'envoi des observations par des électeurs et de réutilisation des données publiques, les dispositions réglementaires d'application déjà prises ont paru suffisantes pour ne pas appeler d'autres mesures.

Du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 30 avril 2015, la HATVP a ainsi reçu 20 996 déclarations. Selon les informations qu'elle a transmises, parmi les déclarations adressées à la Haute Autorité :

- 69 % ont été adressées par paire ;
- 25,8 % ont été adressées « individuellement » ;
- 2,3 % étaient des déclarations modificatives soit de situation patrimoniale, soit d'intérêts adressées spontanément ou sur demande de la Haute Autorité.

Au cours de l'année 2016, le rythme a été plus stable mais pourrait augmenter en 2017 en raison des élections présidentielle, législatives et sénatoriales auxquelles s'ajoute, au cours de la même année, le renouvellement des cabinets ministériels, ce qui conduira au dépôt de déclarations pour l'entrée et la sortie des fonctions. Est également à prévoir la hausse du nombre de déclarants en raison de l'extension à plusieurs milliers d'agents publics des obligations déclaratives décidée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ainsi qu'aux directeurs généraux ou secrétaires généraux de divers organismes et à leurs adjoints en application 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.

Type de déclarations reçues en 2016	Nombre
Déclarations de situation patrimoniale lors de l'entrée en fonction	2 267
<i>dont</i> déclarations modificatives	280
Déclarations de situation patrimoniale lors de la sortie des fonctions	1 140
Déclarations d'intérêts (et d'activités)	2 477
<i>dont</i> déclarations modificatives	180
<b>Total</b>	<b>5 884</b>

*Source : Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

Depuis le 30 mars 2015, la HATVP propose un service de télédéclaration, en vue « *d'améliorer fortement la qualité des déclarations publiées avec pour objectif une publication des données collectées en open data courant 2016* ».

Seules sont rendues publiques les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement. Pour les parlementaires, les éléments des déclarations de situation patrimoniale ouverts à la consultation des électeurs sont transmis par la HATVP aux préfetures sur support papier ou sur support informatique. Après réception, la préfecture les met à disposition sur support papier, aux seules fins de consultation, dans des

---

conditions fixées par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des outre-mer pris après avis de la HATVP.

En vertu de l'arrêté du 28 mai 2014<sup>1</sup>, ces éléments sont consultables pendant les heures d'ouverture des services, sur rendez-vous et en présence d'un agent de ces services. Aucune reproduction ou copie n'est possible pour l'électeur. Lors de la demande de consultation, l'électeur présente un titre d'identité, sa carte électorale ou une attestation d'inscription sur une liste électorale de l'année en cours en tenant lieu. Ces éléments demeurent accessibles pendant la durée du mandat ou, après la fin du mandat, pendant six mois.

En revanche, toutes les déclarations d'intérêts (et d'activités) sont rendues publiques sauf, en vertu d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel<sup>2</sup>, pour les personnes n'exerçant pas de fonctions électives.

En 2014, la HATVP a ainsi rendu publiques près de 1 500 déclarations sur son site internet. Ces déclarations sont librement réutilisables (**articles 5 et 12 de la loi**).

Si la loi impose des délais de publication à la HATVP, cette dernière a opté pour une méthode de travail qui privilégie le contrôle à la publicité des déclarations. Elle a ainsi méconnu ces délais afin que les déclarations publiées ou ouvertes à la consultation aient été préalablement contrôlées. Ainsi, selon le président de la HATVP, « *la durée moyenne de contrôle avoisine les 12 mois* », repoussant d'autant la mise à disposition des citoyens.

#### 4.1.3. La gestion des instruments financiers par un tiers

Les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique doivent être gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions (**article 8 de la loi**).

En application du décret en Conseil d'État n° 2014-747 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique, cette obligation s'applique aux présidents et membres :

---

<sup>1</sup> Arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation par les électeurs des éléments des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement définis à l'article L.O. 135-2 du code électoral (NOR : INTA1410453A).

<sup>2</sup> Le Conseil constitutionnel a estimé que « la publicité de ces déclarations d'intérêts, qui sont relatives à des personnes qui n'exercent pas de fonctions électives ou ministérielles mais des responsabilités de nature administrative, est sans lien direct avec l'objectif poursuivi et porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de ces personnes ».

- du collège de supervision et de résolution et de la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ;
- du collège de l'Autorité de la concurrence ;
- du collège de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ;
- du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ;
- du collège et de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers ;
- du collège et de la commission des sanctions de l'Autorité de régulation des jeux en ligne ;
- de la Commission nationale d'aménagement commercial ;
- de la Commission des participations et des transferts ;
- du collège et du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie ;
- du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- du collège et de la commission de protection des droits de la Haute Autorité pour la diffusion et la protection des droits sur internet ;
- du collège de la Haute Autorité de santé.

En se fondant sur le renvoi de la loi au décret en Conseil d'État pour fixer les modalités d'application de cette procédure, le pouvoir réglementaire a opéré une distinction entre :

- les présidents de ces autorités, qui doivent justifier des mesures prises auprès de la HATVP (transmission des mandats de gestion confiés à des tiers ; déclaration de conservation de certains instruments financiers) ;
- les autres membres de ces autorités, qui doivent justifier de ces mesures auprès du président de l'autorité à laquelle ils appartiennent.

Cette distinction a conduit à un régime différencié que le législateur n'avait pas envisagé en 2013, suscitant des interrogations sur l'effectivité du contrôle portant sur les membres autres que les présidents, à défaut pour la HATVP de pouvoir s'assurer par elle-même que certains membres ne se trouvent pas en situation de conflits d'intérêts.

C'est pourquoi l'article 29 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 a prévu dorénavant que l'ensemble des personnes assujetties à cette obligation justifie directement des mesures prises auprès de la HATVP.

#### **4.2. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique : composition, organisation, pouvoirs et missions**

Pour assurer le contrôle des déclarations, une nouvelle autorité administrative indépendante - la HATVP - (**article 19 de la loi**) a été créée en remplacement de la commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) (**article 30 de la loi**).

##### *4.2.1. La composition et l'organisation de la Haute Autorité*

La HATVP est composée de 9 membres :

- son président, nommé par le président de la République ;
- deux conseillers d'État, en activité ou honoraires, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;
- deux conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la cour ;
- deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraires, élus par la chambre du conseil ;
- une personnalité qualifiée nommée par le président de l'Assemblée nationale ;
- une personnalité qualifiée nommée par le président du Sénat.

Le président de la HATVP est nommé pour une durée de six ans non renouvelable selon la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution, après audition et avis émis par la commission des lois de chaque assemblée (**article 29 de la loi et article 8 de la loi organique**). La personnalité qualifiée désignée par chaque président d'assemblée est nommée après avis conforme de la commission des lois de l'assemblée concernée exprimé à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Par décret du 19 décembre 2013, M. Jean-Louis Nadal a été nommé président de la HATVP, après avoir recueilli l'avis favorable des deux commissions des lois du Parlement. En décembre 2013, le président de l'Assemblée nationale a désigné Mme Danielle Rivaille qui a démissionné en 2014, sans être à ce jour remplacée. A la même date, le président du Sénat a désigné M. Alain Delcamp qui, ayant également démissionné en 2014, a été remplacé par M. Henri Bardet en juin 2016, après qu'un candidat n'a pas recueilli en mai 2015 la majorité requise au sein de la commission des lois du Sénat.

En 2016, la HATVP disposait d'un budget avoisinant les 4 millions d'euros et employait 30 agents (fonctionnaires ou agents contractuels). Elle peut également faire appel à des rapporteurs désignés parmi les personnes exerçant des fonctions juridictionnelles (membres du Conseil d'État, magistrats administratifs, financiers ou judiciaires). En octobre 2015, ils étaient au nombre de 24.

La loi a renvoyé la détermination des règles d'organisation et de fonctionnement de la HATVP à un décret en Conseil d'État mais également, à un règlement général, ainsi que les règles de procédure applicables devant elle (**article 19 de la loi**). A ainsi été publié le décret en Conseil d'État n° 2013-1204 du 23 décembre 2013 puis la HATVP a adopté son règlement général<sup>1</sup> publié au *Journal officiel* le 12 mars 2014.

#### 4.2.2. *Le fonctionnement et les attributions de la Haute Autorité*

Le règlement général prévoit, comme le requiert l'article 20 de la loi, les critères objectifs en fonction desquels des associations peuvent être agréées à saisir la HATVP. Quatre associations sont actuellement agréées :

- *Transparency International France (TIF)*, depuis le 5 juin 2014 ;
- *Sherpa*, depuis le 11 décembre 2014 ;
- *l'Association pour une démocratie directe*, depuis le 9 juillet 2015 ;
- *Anticor*, depuis le 27 janvier 2016.

Le champ de compétences et les prérogatives de la HATVP (**articles 20 à 23 de la loi**) se sont accrus par rapport à ceux de la commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) qu'elle a remplacée.

La HATVP reçoit les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts, en assure la vérification, le contrôle et, le cas échéant, la publicité.

La HATVP contrôle et vérifie l'ensemble des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts avant d'assurer, le cas échéant, leur publicité. Ces déclarations sont effectuées lors de l'entrée et de la sortie de mandats ou de fonctions ou en cas de modification substantielle.

Depuis 2014, la HATVP a rendu publiques 26 appréciations sur les déclarations elles-mêmes rendues publiques, dont une sur la déclaration de situation patrimoniale d'un membre de Gouvernement, M. Jean-Marie Le Guen, en juin 2014. Par ailleurs, depuis sa création, la HATVP a effectué 33 signalements aux autorités pénales sur le fondement des articles 40 du code de procédure pénale et L.O. 135-5 du code électoral.

---

<sup>1</sup> Le règlement général reprend, dans un souci de lisibilité, les dispositions législatives et réglementaires qui s'imposent à lui et les complètent par celles adoptées par le collège.

<b>Signalements au parquet adressés par la HATVP (au 31 décembre 2016)</b>		
<i>Motif</i>	<i>Nombre</i>	<i>Suites données</i>
Non dépôt de déclarations	7	3 classements sans suite 4 condamnations
Omission substantielle ou évaluation mensongère	20	3 condamnations
Autres infractions	6	1 classement sans suite

*Source : Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

La HATVP se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts et peut, le cas échéant, enjoindre les intéressés d'y mettre fin.

Privilégiant le dialogue, la HATVP n'a encore jamais recouru à une injonction à la suite de situations de conflit d'intérêts.

La HATVP répond, par des avis non publics, sur les questions d'ordre déontologique à la demande des personnes qui s'imposent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions.

De sa création au 10 janvier 2017, la HATVP a rendu 35 avis individuels et 9 avis institutionnels. À titre d'exemple, la délibération n° 2014-43 du 17 juillet 2014 s'est prononcée sur la demande d'avis de la maire de Paris sur le code de déontologie adopté par le Conseil de Paris lors de sa séance du 29 mai 2014 et le projet de création d'une commission de déontologie des conseillers de Paris.

La HATVP se prononce sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé avec des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales.

Du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 10 janvier 2017, la HATVP a rendu 21 avis portant notamment sur la possibilité d'exercer une activité d'avocat, de créer une entreprise ou de siéger au conseil d'administration de sociétés privées.

La HATVP émet des recommandations (relations avec les représentants d'intérêts, encadrement des dons, etc.) qu'elle adresse au Premier ministre et aux autorités publiques intéressées qu'elle détermine.

En 2014, la HATVP a ainsi rendu 6 avis, portant notamment sur la possibilité de cumuler un mandat électif avec une activité rémunérée ou la mise en place de chartes de déontologie.

Pour l'exercice de ses missions, la HATVP dispose de prérogatives qui ont été fortement enrichies au cours de la discussion parlementaire.

Elle peut demander communication de pièces (déclarations de revenus ou de patrimoine à l'administration fiscale) ou des explications aux personnes concernées ou à leurs conjoints, partenaires ou concubins

(**article 6 de la loi**). À défaut, elle peut les obtenir auprès de l'administration fiscale (**article 7 de la loi**). Elle peut ainsi recourir à l'administration fiscale afin qu'elle exerce son droit de communication « *en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle* » et qu'elle lui transmette les pièces en retour dans le délai de 60 jours. De même, elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

Afin de mieux contrôler la situation patrimoniale des déclarants et son évolution au long de l'exercice des fonctions ou du mandat, l'administration fiscale est tenue, dans le délai de 30 jours après la saisine de la Haute Autorité, de lui fournir « *tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale, notamment les avis d'imposition de l'intéressé à l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, à l'impôt de solidarité sur la fortune* ».

Au regard de l'expérience et afin de réduire le délai d'examen des déclarations de situation patrimoniale, l'article 32 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 a autorisé, pour les besoins de l'accomplissement de leurs missions, les agents de la HATVP, individuellement désignés par son président, à accéder à certains fichiers fiscaux (base nationale des données patrimoniales, etc.).

Dans les collectivités ultramarines sur le territoire desquelles l'administration fiscale ne relève plus de la compétence de l'État (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin), le concours de ces services est requis dans les mêmes conditions que l'administration fiscale relevant de l'État (**article 16 de la loi organique**). Toutefois, cette disposition n'a pas pleinement trouvé application, le président de la HATVP relevant que « *les prérogatives et les moyens dévolus à l'administration fiscale sont généralement réduits, sans compter que ces services sont placés sous l'autorité de l'exécutif de la collectivité territoriale, ce qui n'est pas sans poser des problèmes d'indépendance – auxquels se heurte, au demeurant, la DGFIP, dans la lutte contre la fraude fiscale.* »<sup>1</sup>

Le décret n° 2014-386 du 29 mars 2014 a précisé la procédure de vérification de la situation fiscale des membres assujettis à l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale. Ce décret est exceptionnellement entré en vigueur le jour même de sa publication au *Journal officiel*, date à laquelle le chef de l'État a nommé un nouveau Premier ministre, afin que cette procédure s'applique aux membres du Gouvernement en formation. Ainsi, la direction générale des finances publiques assure, dans le délai d'un mois à compter de la saisine, la

---

<sup>1</sup> Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, par la commission des lois du Sénat, le 15 juin 2016.

---

vérification fiscale sur les impositions dues et non encore prescrites au titre de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune. Ces opérations sont placées sous le contrôle de la HATVP qui peut solliciter des investigations complémentaires donnant lieu à un compte rendu de l'administration fiscale.

Enfin, de manière générale, dans un délai de trois mois, la HATVP rend publiques, avec ses éventuelles observations sur l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité, la déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts lorsque la loi l'a autorisé. Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative à ces déclarations de situation patrimoniale et à ces déclarations d'intérêts.

#### ***4.3. La transparence des financements publics***

Au cours de l'examen parlementaire, plusieurs dispositions relatives au financement de la vie politique ont été introduites à l'initiative de l'Assemblée nationale puis du Sénat. Deux mesures principales ont été prises :

- l'une prévoyant que les parlementaires métropolitains et élus à l'étranger ne peuvent pas se rattacher, pour le bénéfice de la seconde fraction de l'aide publique aux partis politiques, aux partis et groupements politiques ultramarins<sup>1</sup> ;

- l'autre, sans modifier le montant du plafond des dons des personnes physiques aux partis politiques, impose le calcul de ce plafond par personne donatrice et non plus par parti bénéficiaire.

Dans ce dernier cas, les partis politiques doivent communiquer chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations. Le décret n° 2014-715 du 26 juin 2014, modifiant le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990, a fixé les conditions dans lesquelles cette déclaration s'effectue. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, la liste des donateurs et des cotisants est transmise par voie dématérialisée ou sur support informatique à la CNCCFP, la voie électronique étant également privilégiée pour la communication des justificatifs de recettes des partis politiques.

À l'initiative du Sénat, les subventions versées au titre de la « réserve parlementaire » - désormais appelée « dotation d'action parlementaire » - sont publiées, chaque année, en annexe au projet de loi de règlement, en indiquant, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition conforme à la Constitution par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée par un député et un sénateur (18 juillet 2014, n° 2014-407 QPC).

Parlement<sup>1</sup>, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée qui a proposé la subvention (**article 11 de la loi organique**). Ce document a été publié, pour la première fois, en annexe au projet de loi de règlement pour 2013.

#### ***4.4. Le renforcement des incompatibilités applicables aux parlementaires et aux membres du Conseil constitutionnel***

La loi organique institue de nouvelles incompatibilités avec le mandat parlementaire : arbitre, médiateur ou conciliateur, fonctions juridictionnelles, membre d'un collège (sauf *ès qualité*) ou présidence d'une autorité administrative ou publique indépendante, etc.<sup>2</sup> (**article 2 de la loi organique**).

De même, tout fonctionnaire accédant à un mandat parlementaire est, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, placé en position de disponibilité et non plus de détachement (**article 8 de la loi organique**).

Par ailleurs, les parlementaires siégeant en cette qualité au sein d'organismes extraparlimentaires ne peuvent percevoir, à ce titre, aucune rémunération, gratification ou indemnité (**article 2 de la loi organique**).

Parallèlement, la qualité de membre du Conseil constitutionnel est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique et de toute autre activité professionnelle ou salariée, sous réserve des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques.

Enfin, le parlementaire nommé au sein du Gouvernement ne bénéficie plus d'aucune indemnité parlementaire durant le mois au cours duquel il conserve, bien que membre du Gouvernement, son mandat parlementaire (**articles 4 et 7 de la loi organique**).

**Cette loi et cette loi organique sont entièrement applicables.**

### **5. Loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier et loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière**

Adoptées en lecture définitive par l'Assemblée nationale, la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et la loi organique n° 2013-1115 relative au procureur de la République financier ont renforcé

---

<sup>1</sup> Comme l'indique l'annexe au projet de loi de règlement pour 2013, les données ne permettent pas toujours d'identifier le parlementaire à l'origine de la transmission de chaque demande, celle-ci transitant parfois par un élu « répartiteur » pour le compte de ses collègues.

<sup>2</sup> Ces nouvelles incompatibilités s'appliquent, pour les sénateurs, à compter du renouvellement de leur série d'élection.

---

les instruments de lutte contre la fraude fiscale et la délinquance économique, financière et fiscale.

La loi n° 2013-1117 a étendu le champ de compétence des officiers fiscaux judiciaires aux faits de blanchiment de fraude fiscale (article 7) et élargi le champ de l'infraction de blanchiment (article 8).

Afin de renforcer les saisies et confiscations des avoirs criminels, elle a ouvert la possibilité de confisquer le patrimoine d'une personne morale en cas de condamnation pour blanchiment (article 21).

Elle a instauré une protection pour les lanceurs d'alerte contre toute sanction dont ils pourraient faire l'objet dans le cadre de leur emploi pour avoir relaté des faits constitutifs d'une infraction pénale (article 35).

Enfin, elle a créé le procureur de la République financier, compétent pour les infractions de grande complexité, pour le blanchiment des délits de corruption ou de fraude fiscale aggravée et pour les compétences boursières (article 65). En conséquence, elle a supprimé les juridictions régionales spécialisées.

Par coordination, la loi organique n° 2013-1115 a actualisé et rendu applicables au procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris les dispositions de l'article 38-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature relatives au procureur de la République près le même tribunal.

La loi a été déférée au Conseil constitutionnel qui a censuré huit dispositions, dans sa décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, parmi lesquelles l'augmentation du montant maximum de l'amende encourue par les personnes morales et la possibilité d'une amende proportionnelle au chiffre d'affaires, au motif qu'elles ne respectaient pas les exigences du principe de proportionnalité et de nécessité des peines.

Le Conseil constitutionnel a également formulé une réserve d'interprétation concernant les dispositions permettant à l'administration fiscale d'exploiter les informations qu'elle reçoit dans le cadre de ses procédures, y compris lorsqu'elles sont d'origine illicite<sup>1</sup>.

Au 31 décembre 2016, l'ensemble des mesures d'application réglementaire ont été publiées afin de permettre :

- l'agrément des associations de lutte contre la corruption en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile ;

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel a déclaré que « ces dispositions ne sauraient, sans porter atteinte aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, permettre aux services fiscaux et douaniers de se prévaloir de pièces ou documents obtenus par une autorité administrative ou judiciaire dans des conditions déclarées ultérieurement illégales par le juge ».

- l'extension des obligations déclaratives des administrateurs de trusts ;

- la mise à jour des cours d'appel dans le ressort desquelles un tribunal de grande instance est compétent pour l'enquête, la poursuite, l'instruction d'infractions de grande complexité ;

- la mise à jour des cours d'appel comprenant une section du parquet et des formations d'instruction et de jugement spécialisées ;

- l'entrée en vigueur du parquet financier.

La loi avait également prévu, en insérant un nouvel article 1649 AB au sein du code général des impôts, la création d'un registre public des trusts, mise en œuvre par le décret n° 2016-567 du 10 mai 2016 relatif au registre public des trusts. Toutefois, dans la décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a censuré ce registre public au motif qu'il induisait une « *atteinte manifestement disproportionnée* » au droit au respect de la vie privée.

En application de l'article 118 de 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, l'ordonnance n° 2016-1635 du 1<sup>er</sup> décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme a créé un registre des trusts accessible seulement aux autorités judiciaires et de contrôle, aux agents de l'administration des douanes, aux agents habilités de l'administration des finances publiques, à la cellule de renseignement financier nationale (TRACFIN), mais également aux personnes chargées de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans le cadre de leurs mesures de vigilance.

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 a complété le dispositif de lutte contre la délinquance et la criminalité financière : elle a notamment renforcé l'information du procureur de la République financier (articles 3 et 69). Le texte adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale renforçait également le champ de la compétence exclusive du parquet national financier. Néanmoins, ces dispositions ne faisaient pas l'objet d'une entrée en vigueur différée « *de nature à prévenir les irrégularités procédurales susceptibles de résulter de ce transfert de compétence* ». En conséquence, elles ont été censurées par le Conseil constitutionnel, dans la décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, sur le fondement de l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et celui de lutte contre la fraude fiscale.

**Ces lois sont entièrement applicables.**

## **6. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « Maptam », était à l'origine le premier volet d'une réforme « *de la décentralisation et de l'action publique* » qui visait « *à retrouver l'esprit du processus de décentralisation initié en 1982* », selon son exposé des motifs.

Lors de la clôture des états Généraux de la démocratie territoriale, organisés à l'initiative de M. Jean-Pierre Bel, alors président du Sénat, à l'issue de plusieurs mois de travaux avec les élus locaux, le président de la République avait déclaré le 5 octobre 2012 : « *la démocratie locale, c'est d'abord une exigence de citoyenneté mais c'est aussi un levier de croissance* ».

Scindée en trois volets à la demande du président de la commission des lois du Sénat, M. Jean-Pierre Sueur, pour mieux assurer son intelligibilité, la réforme devait s'attacher « *à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences* ».

Le 10 avril 2013, le Gouvernement déposait à cette fin sur le bureau du Sénat trois projets de loi respectivement destinés à :

- moderniser l'action publique territoriale et créer des métropoles sur l'ensemble du territoire métropolitain par la rénovation de leur statut institué en 2010 ;
- développer les solidarités territoriales et la démocratie locale ;
- mobiliser les régions pour la croissance et l'emploi et promouvoir l'égalité des territoires<sup>1</sup>.

### **6.1. Une réforme rapidement révisée**

Seul le premier des trois projets de loi fut inscrit à l'ordre du jour des assemblées et définitivement adopté, après accord en commission mixte paritaire, le 19 décembre 2013.

La loi « Maptam » s'est ainsi enrichie de diverses dispositions d'initiative sénatoriale : institution des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, dépenalisation du stationnement, création d'une compétence communale obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), transférée de plein droit aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, modification des règles de gouvernance des fonds européens...

---

<sup>1</sup> Cf. projets de loi n°s 495, 497 et 496 (2012-2013).

À la suite de la conférence de presse du chef de l'État du 14 janvier 2014 puis de la déclaration de politique générale du nouveau Premier ministre du 8 avril suivant, le Gouvernement décida de réorienter la réforme de l'organisation locale et de déposer un projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, surnommé « Notre » et présenté comme « *un deuxième acte fondateur* » après le vote de la loi « Maptam ».

Ce texte – devenu la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 – a repris plusieurs dispositions des deux projets de loi « abandonnés » tels le volet consacré à la transparence financière des collectivités territoriales et le dispositif concernant la création des maisons de services au public en remplacement des actuelles maisons de services publics. Parallèlement, la loi « Notre » a modifié plusieurs volets de la loi « Maptam » : suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions, qui avait été rétablie en 2014 après avoir été déjà supprimée en 2010, modifications substantielles au statut de la métropole du Grand Paris, ajustement du régime spécifique de la métropole Aix-Marseille-Provence... Ces deux intercommunalités ont été mises en place le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## ***6.2. Un volet réglementaire substantiel***

Dix-sept décrets d'application de la loi « Maptam » du 27 janvier 2014, qui avait prévu une entrée en vigueur différée pour certaines de ses dispositions, ont été publiés au 31 décembre 2016. Quelques mesures réglementaires font encore défaut.

### ***6.2.1. La création de métropoles***

#### **• *La métropole du Grand Paris***

La métropole du Grand Paris a été mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2016, après que son statut a été sensiblement modifié par la loi « Notre » du 7 août 2015.

Le décret n° 2014-508 du 19 mai 2014 avait, auparavant, fixé les missions et l'organisation de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, chargée de préparer les conditions de sa création.

Le décret n° 2016-386 du 30 mars 2016 a fixé les conditions de transfert des agents des administrations parisiennes.

Le reste du volet réglementaire relève de la loi « Notre ».

#### **• *La métropole de Lyon***

La loi « Maptam » a prévu la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, de la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier issue de la fusion de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône dans les limites du périmètre intercommunal, en habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures d'adaptation nécessaires. Le département du Rhône subsiste hors le territoire de la métropole de Lyon.

Trois ordonnances ont été prises sur ce fondement :

- l'ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon, ratifiée par la loi n° 2015-381 du 3 avril 2015 ;

- l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon, ratifiée par la loi n° 2015-382 du 3 avril 2015 ;

- l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains, ratifiée par la loi n° 2015-816 du 6 juillet 2015.

Par ailleurs, deux décrets des 24 et 29 décembre 2014 ont fixé respectivement les règles budgétaires, financières et comptables applicables à la métropole et les dispositions relatives au centre de gestion du département du Rhône mutualisé avec la métropole par la décision du législateur.

Un décret du 18 juin 2015 a modifié les règles régissant certaines instances de concertation et complété la liste des agents susceptibles d'être habilités à constater certaines infractions sur le territoire de la métropole pour y inclure celles commises en violation des règlements d'assainissement et de collecte des ordures ménagères.

- *Les métropoles régionales*

En application de la loi « Maptam », une série de décrets a créé au 1<sup>er</sup> janvier 2015 onze métropoles, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre les plus intégrés.

Les premiers ont érigé de plein droit en métropoles les EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants, dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Il s'agit des métropoles de Nantes, Toulouse (décrets du 22 septembre 2014), Bordeaux, Grenoble, Lille - métropole européenne -, Montpellier, Rennes, Rouen et Strasbourg - Eurométropole - (décrets du 23 décembre 2014).

Un décret du 23 décembre 2014 a transformé la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur », la seule créée en application de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et qui remplissait les critères démographiques ci-dessus rappelés.

Un décret du 22 septembre 2014 a transformé la communauté urbaine de Brest en métropole, sur la demande des conseils municipaux de ses communes membres. La communauté urbaine ne répondait pas au critère démographique exigé pour la création par l'effet de la loi. En revanche, sous réserve de réunir la majorité qualifiée de droit commun des conseils municipaux concernés, elle pouvait accéder au statut métropolitain selon les

modalités offertes par la loi « Maptam » aux EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants et exerçant, en lieu et place des communes membres, les compétences métropolitaines à la date d'entrée en vigueur de la loi, soit le 29 janvier 2014. En outre, « Brest métropole océane » répondait aux autres critères devant alors être pris en compte par le décret : l'exercice, sur son territoire, de fonctions de commandement stratégique de l'État et celui effectif des fonctions métropolitaine.

#### *6.2.2. L'application des autres volets de la loi*

##### **• Les modalités d'exercice des compétences et les précisions concernant les relations entre les différents niveaux de collectivités territoriales**

Dans ce cadre, on peut citer :

- les conventions de délégation de compétence entre l'État et les collectivités territoriales (décret n° 2015-687 du 17 juin 2015) ;

- les modalités d'élection et de désignation des membres des conférences territoriales de l'action publique -CTAP- (décret n° 2014-1076 du 22 septembre 2014) ;

- la gouvernance de la gestion des fonds européens (décrets n° 2014-580 du 3 juin 2014, n° 2015-229 du 27 février 2015 et n° 2015-445 du 16 avril 2015).

##### **• Les mesures destinées à faciliter les transferts de personnels concernés par des réorganisations intervenant en application de la loi**

Trois décrets ont été pris pour :

- préciser l'exercice du droit d'option ouvert aux fonctionnaires de l'Etat en poste dans un service transféré à une collectivité (décret n° 2015-782 du 29 juin 2015) ;

- régler en conséquence les remboursements entre caisses de retraite des agents (décret n° 2015-1855 du 30 décembre 2015) ;

- fixer les modalités de versement d'une indemnité de mobilité (décret n° 2015-933 du 30 juillet 2015).

##### **• Les dispositions spécifiques à l'Ile-de-France**

Le décret n° 2014-1541 du 18 décembre 2014 a fixé la liste des axes sur lesquels le maire de Paris détermine les règles de circulation et de stationnement, après avis conforme du préfet de police, la loi « Maptam » ayant élargi les pouvoirs du maire en matière de police de la circulation et du stationnement.

Le décret n° 2015-1927 du 31 décembre 2015 a permis l'application de l'article 25 de la loi, résultant d'un amendement sénatorial déposé par les membres du groupe écologiste, pour transformer l'établissement public de Paris-Saclay en un établissement public d'aménagement.

---

Le décret n° 2015-308 du 18 mars 2015 a précisé les modalités d'association du syndicat des transports d'Île-de-France aux missions de la société du Grand Paris de conception et de réalisation du réseau de transport public du Grand Paris.

*6.2.3. Un volet réglementaire inachevé pour des dispositions ponctuelles*

Trois dispositions de la loi « Maptam », de nature très diverse, attendaient toujours leur texte d'application au 31 décembre 2016 :

- l'article 64 concernant la partie du forfait post-stationnement dans les ressources du syndicat des transports d'Île-de-France ;

- l'article 69 relatif aux modalités de l'entretien professionnel annuel du fonctionnaire conduit par le supérieur hiérarchique direct ;

- l'article 81 relatif à l'approbation de la convention type prévue, en cas de transfert de compétence entre Etat et collectivités territoriales, pour constater la liste des services ou parties de service mis à disposition.

**Cette loi n'est donc pas entièrement applicable au 31 décembre 2016.**

**7. Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes**

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 résulte du dépôt d'un projet de loi qui comprenait initialement vingt-cinq articles et qui a été considérablement enrichi au cours de la navette parlementaire pour atteindre soixante-dix-sept articles (dont deux intégralement censurés par le Conseil constitutionnel) dans sa version finale.

Elle vise à lutter contre les inégalités dont sont victimes les femmes, tant dans la sphère professionnelle ou sociale que dans la vie politique.

La loi prévoit par exemple diverses dispositions visant à renforcer l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une interdiction de soumissionner aux marchés publics pour les entreprises condamnées pour discrimination ou pour méconnaissance des dispositions relatives à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

La loi comprend en outre un volet relatif à la lutte contre les violences dont sont spécifiquement victimes les femmes, à travers notamment un renforcement des dispositions du code civil relatives à l'ordonnance de protection, un encadrement de la procédure de médiation pénale en cas de violences commises au sein du couple, un renforcement des dispositions pénales permettant d'ordonner l'éviction du conjoint violent du domicile, une consécration dans la loi du dispositif de téléprotection des victimes, un arsenal pénal contre l'enregistrement et la diffusion d'images

relatives à des faits de harcèlement sexuel, des mesures de soutien aux actions de prévention et de sensibilisation concernant les violences faites aux femmes en situation de handicap ainsi qu'un volet protecteur pour les personnes étrangères résidant habituellement sur le territoire français lorsque celles-ci sont victimes d'un mariage forcé à l'étranger.

Elle a également institué une obligation de formation aux questions de violences intrafamiliales, violences faites aux femmes ainsi qu'aux mécanismes d'emprise psychologique à destination de tous les acteurs professionnels qui pourraient être confrontés à ces situations.

Le texte a également été complété en cours de navette par des dispositions relatives à la lutte contre le harcèlement et par des mesures favorisant une meilleure représentation des femmes dans la vie économique et sociale (parité dans les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), dans les chambres de métiers et de l'artisanat, dans les chambres consulaires, à la direction des institutions culturelles ainsi qu'au sein des instances dirigeantes de plusieurs ordres professionnels).

Des dispositions concernant la parentalité ont également été insérées dans le texte, telles que la mise en place de trois autorisations d'absence du père salarié qui souhaite assister à certains examens prénataux, la suppression de la notion de « *bon père de famille* » de la législation ou l'instauration d'une expérimentation du versement du montant majoré de la prestation partagée d'éducation de l'enfant aux parents de deux enfants

Enfin, le texte modifie les dispositions relatives à l'interruption volontaire de grossesse, en supprimant l'exigence d'une « *situation de détresse* » pour les femmes qui y ont recours, et en renforçant le délit d'entrave à ce type d'actes, et promeut l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique territoriale.

Au 31 décembre 2016, l'ensemble des 21 mesures d'application prévues par le texte ont été prises.

**Cette loi est donc entièrement applicable.**

#### **8. Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.**

Déposé le 9 juillet 2014 sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi a été définitivement adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, le 4 novembre 2014.

La plupart des dispositions de la loi du 13 novembre 2014 modifiaient le code pénal et le code de procédure pénale pour une entrée en vigueur immédiate et n'appelaient donc pas de mesure réglementaire.

Néanmoins, les dispositions modifiant le code de la sécurité intérieure, le code monétaire et financier, le code des transports et la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique nécessitaient des mesures réglementaires.

La publication de l'ensemble de ces mesures s'est échelonnée sur une période de dix mois, de janvier 2015 à octobre 2015.

La loi a également permis la ratification des ordonnances n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, n° 2013-518 du 20 juin 2013 modifiant certaines dispositions du code de la sécurité intérieure et du code de la défense relatives aux armes et munitions et n° 2013-519 du 20 juin 2013 modifiant certaines dispositions du code de la sécurité intérieure. Ces ordonnances renvoient à des décrets qui n'ont pas encore tous été pris, sans toutefois que ces derniers puissent être considérés comme des mesures d'application de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014.

### ***8.1. La procédure applicable à l'interdiction de sortie du territoire***

La loi du 13 novembre 2014 a créé un article L. 224-1 dans le code de la sécurité intérieure prévoyant la possibilité pour l'autorité administrative de prononcer une interdiction de sortie du territoire à l'encontre d'un ressortissant français *« lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il projette des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes ou des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français »*.

En cas d'interdiction de sortie du territoire, la personne est tenue de restituer son passeport et sa carte nationale d'identité en échange d'un récépissé permettant de justifier son identité sur le territoire national.

Alors que la loi du 13 novembre 2014 prévoyait que les renouvellements consécutifs d'une interdiction de sortie du territoire ne pouvaient porter la durée globale d'interdiction au-delà de deux années, cette limitation a été supprimée par 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 afin de répondre aux situations durables de velléités de rejoindre une zone de djihad.

*Les modalités de mise en œuvre de cette interdiction ont été fixées par le décret en Conseil d'État n° 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger.*

Celui-ci précise notamment que le récépissé comporte une photographie du titulaire et une indication selon laquelle le document ne permet pas la sortie du territoire.

Le même décret précise également les conditions d'application de l'article L. 232-8 du code de la sécurité intérieure permettant à l'autorité administrative de notifier en urgence à une entreprise de transport une décision d'interdiction de transport concernant une personne interdite de sortie du territoire.

### ***8.2. Les mesures relatives aux gels des avoirs***

L'article 11 de la loi du 13 novembre 2014 partage la compétence en matière de gels des avoirs et d'interdiction des transferts de fonds entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie.

Cette disposition imposait d'adapter les décrets d'application. Aussi l'entrée en vigueur différée de cette mesure avait-elle été fixée au 1<sup>er</sup> mars 2015. Le décret en Conseil d'État portant adaptation de cette disposition a été pris le 20 février 2015 ; il s'agit du décret n° 2015-198 relatif aux conditions d'application des mesures de gel des avoirs.

### ***8.3. Les dispositions relatives au retrait des contenus, au blocage et au déréférencement de l'accès aux sites internet faisant l'apologie du terrorisme***

L'article 12 de la loi du 13 novembre 2014 complète l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique en permettant à l'administration d'exiger des fournisseurs d'accès à Internet de bloquer l'accès à certains sites pour les nécessités de la lutte contre la provocation à des actes terroristes ou l'apologie de tels actes.

L'article 4 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) avait déjà instauré cette possibilité de blocage administratif pour lutter contre la pédopornographie. Toutefois, le décret d'application n'avait toujours pas été pris au moment du vote de la loi du 13 novembre 2014, notamment en raison des négociations autour de la compensation financière des fournisseurs d'accès sur la mise en œuvre des blocages.

Le décret en Conseil d'État n° 2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique, permet donc l'application tant des dispositions issues de la loi du 13 novembre 2014 que celles issues de la LOPPSI.

Outre l'application de cette mesure par l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication, il prévoit notamment que des compensations financières par l'État pour les éventuels surcoûts nés des obligations de blocage.

---

Un décret en Conseil d'État a été publié le 4 mars 2015 concernant la procédure de déréférencement des sites internet concernés par l'apologie du terrorisme ou la pédopornographie, par les exploitants de moteurs de recherche ou d'annuaires.

À la date du 29 février 2016, la personnalité qualifiée désignée par la CNIL pour contrôler la mesure, M. Alexandre Linden, faisait état de 312 demandes de blocage de sites, 1 439 demandes de retrait de contenus et 855 demandes de déréférencement d'adresses électroniques provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie, ou à caractère pédopornographique.

#### *8.4. Dispositions diverses*

En application de l'article 19 de la loi du 13 novembre 2014, qui a unifié le régime de l'enquête sous pseudonyme, l'arrêté du 21 octobre 2015<sup>1</sup> a spécialement habilité plusieurs services spécialisés d'officiers ou agents de police judiciaire à procéder à ce type d'enquêtes.

La liste des services est particulièrement longue : 29 offices ou sous-directions sont habilités à enquêter sous pseudonyme, après une habilitation spéciale délivrée par le procureur général.

Enfin, le décret en Conseil d'État n° 2015-383 du 3 avril 2015 précise que les mesures de sûreté applicables aux entreprises de transport aérien, en cas de menace pour la sécurité nationale, pourront être définies par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de l'intérieur.

**Cette loi est entièrement applicable au 31 décembre 2016.**

### **9. Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement et loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales**

Déposé le 19 mars 2015 sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi a été définitivement adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, le 24 juin 2015. Le texte a été jugé partiellement conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 23 juillet 2015, sur saisine du président de la République – usant pour la première fois de cette faculté depuis 1958 –, du président du Sénat et d'au moins soixante députés.

L'essentiel des dispositions de la loi est entré en vigueur le lendemain de la publication du décret de nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

---

<sup>1</sup> NOR : INTC1513051A.

(CNCTR), nouvelle instance créée par cette loi, soit le 3 octobre 2015<sup>1</sup> (**article 26**). Le régime antérieur à celui prévu par la loi du 24 juillet 2015 est demeuré applicable jusqu'à la publication des décrets d'application, avec pour date butoir le 31 mars 2016.

Ce nouveau régime est applicable sur l'ensemble du territoire national (**articles 14, 15 et 24**).

Si tous les décrets ont été publiés (à l'exception d'un seul<sup>2</sup>), leur publication s'est échelonnée sur une période de quatre mois, de septembre 2015 à janvier 2016. Par comparaison, l'examen parlementaire s'est effectué en trois mois. L'adoption de deux décrets a nécessité le recueil de l'avis préalable de la CNCTR, comme l'impose la loi du 24 juillet 2015.

### *9.1. La procédure d'autorisation et d'exécution des techniques de renseignement*

La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement crée un livre VIII au sein du code de la sécurité intérieure fixant les règles générales relatives aux activités de renseignement, qui définit notamment les conditions de la légalité des autorisations de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement (**article 1<sup>er</sup>**).

Dans le cadre de la procédure administrative d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement, les demandes sont réservées (**article 2**) :

- à des finalités précises relatives à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation (indépendance nationale, intérêts majeurs de la politique étrangère, intérêts économiques majeurs de la France, lutte contre le terrorisme, prévention de la criminalité organisée, etc.) ;

- aux services spécialisés dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État sans restriction (« premier cercle » de la communauté du renseignement) et aux services déterminés par un décret en Conseil d'État pour les seules finalités et techniques prévues par ce même décret (« deuxième cercle »).

Les six services spécialisés de renseignement ont été désignés par le décret n° 2015-1185 du 28 septembre 2015 : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)<sup>3</sup>, la direction du renseignement militaire (DRM), la direction générale de la sécurité intérieure (DGSi), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service de

---

<sup>1</sup> Publication au Journal officiel de la République française n° 228 du 2 octobre 2015 du décret du 1<sup>er</sup> octobre 2015 relatif à la composition de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

<sup>2</sup> Voir page 12 de la présente note.

<sup>3</sup> La direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) a remplacé par décret n° 2016-1337 du 7 octobre 2016 la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD).

traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

S'agissant du « deuxième cercle », potentiellement ouvert aux services relevant des ministres de la défense, de l'intérieur, de l'économie, le décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, 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, a retenu une liste élargie et prévu, au surplus, que les services du « deuxième cercle » disposent de la faculté de recourir à la quasi-totalité des techniques de renseignement<sup>1</sup>.

La demande de mise en œuvre d'une technique de renseignement émane du ministre (ou de son délégué) de tutelle du service de renseignement et est soumise au Premier ministre qui délivre l'autorisation, directement ou par délégation à des collaborateurs directs, au vu d'un avis préalable et obligatoire transmis par la CNCTR. L'autorisation, renouvelable dans les mêmes conditions, ne peut être délivrée pour une durée supérieure à quatre mois. Le Premier ministre est tenu de motiver sa décision s'il s'écarte de l'avis de la CNCTR.

Technique de renseignement	Nombre d'avis préalables rendus du 3 octobre 2015 au 2 octobre 2016
<b>Accès aux données de connexion en temps différé</b> (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure)	48 208
<b>Géolocalisation en temps réel</b> (article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure)	2 127
<b>Interceptions de sécurité</b> (I de l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure)	8 538
<b>Autres techniques</b>	7 711

Source : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement  
(rapport annuel 2016)

De sa création, le 3 octobre 2015 à octobre 2016, la CNCTR a rendu 1263 avis défavorables (hors demandes d'accès aux données de connexion en temps différé), soit 6,9 % du nombre d'avis rendus. Dans son rapport d'activité pour 2016, la CNCTR relève que cette hausse par rapport à la CNCIS « peut s'expliquer par le fait que les nouvelles techniques de renseignement

<sup>1</sup> Voir annexes 6 et 7 du rapport n° 423 (2015-2016) relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015.

sont, pour certaines d'entre elles, plus intrusives que celles prévues par le cadre juridique antérieur, ce qui entraîne un niveau de contrôle d'autant plus rigoureux ». D'octobre 2015 à octobre 2016, le Premier ministre n'est jamais passé outre l'avis défavorable de la CNCTR.

En cas d'« urgence absolue », le Premier ministre ou son délégué peut décider la mise en œuvre de la technique sans recueillir l'avis préalable de la CNCTR, sous réserve de l'informer de sa décision. Cette faculté n'a pas été utilisée en 2015 et à une seule reprise en 2016, selon les indications fournies par la CNCTR, avec, au surplus, une information informelle de la CNCTR par le délégué du Premier ministre en amont de la décision.

Un régime procédural spécifique s'applique aux personnes exerçant une profession « protégée » (avocats, magistrats et journalistes) et un mandat parlementaire.

Le Premier ministre est ensuite chargé d'assurer la traçabilité de la mise en œuvre des techniques de renseignement et de définir les modalités de la centralisation des renseignements ainsi recueillis, avec la tenue d'un registre mentionnant les dates de début et de fin ainsi que la nature des renseignements collectés.

## **9.2. Les règles particulières aux techniques de renseignement**

La loi du 24 juillet 2015 fixe le cadre juridique de plusieurs types de techniques de recueil de renseignement dont la mise en œuvre est soumise à autorisation préalable du Premier ministre.

### *9.2.1. Les techniques de recueil des données de connexion (article 5)*

#### **• L'accès aux données de connexion (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure)**

Les données de connexion sont définies à l'article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure comme les « *informations ou documents traités ou conservés* » par les réseaux ou services de communications électroniques des opérateurs de communications électroniques (ce qui comprend également les personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public), y compris « *les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications* ».

Par dérogation à la procédure de droit commun, les demandes de recueil de certaines données de connexion (celles portant sur les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, ou au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion

---

d'une personne désignée) sont directement transmises à la CNCTR par les agents des services de renseignement. Seules les demandes portant sur les données de connexion les plus intrusives (« fadettes » notamment) doivent ainsi être formulées par le ministre ou l'un de ses délégués.

- *Le recueil en temps réel des données de connexion (article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure)*

Pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, les services de renseignement peuvent demander à recueillir en temps réel les données de connexion des personnes préalablement identifiées comme présentant une menace. La procédure « d'urgence absolue » n'est pas applicable à cette technique. Dans sa version résultant de la loi du 24 juillet 2015, cette autorisation ne pouvait être délivrée que pour deux mois. Les modalités de mise en œuvre de cette technique ont cependant été revues par l'article 15 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. Les modifications apportées par cet article ont permis, d'une part, de délivrer l'autorisation pour quatre mois (durée de droit commun) et, d'autre part, d'élargir le champ des personnes susceptibles d'être visées par cette technique (les personnes « susceptibles » de présenter une menace et non les seules personnes « présentant une menace » ainsi que leur entourage).

- *La technique dite de « l'algorithme » (article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure)*

Pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, la mise en œuvre de traitements automatisés destinés, en fonction de paramètres précisés dans l'autorisation, à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste peut être imposée aux opérateurs de communications électroniques. Pour exercer ses missions de contrôle, la CNCTR dispose d'un accès permanent, complet et direct à ces traitements ainsi qu'aux informations et données recueillies. Elle est informée de toute modification apportée aux traitements et paramètres et peut émettre des recommandations. La première autorisation de mise en œuvre de cette technique est délivrée pour une durée de deux mois. L'autorisation est ensuite renouvelable dans les conditions de droit commun. La demande de renouvellement comporte un relevé du nombre d'identifiants signalés par le traitement automatisé et une analyse de la pertinence de ces signalements. La procédure « d'urgence absolue » n'est pas applicable à cette technique.

- *La géolocalisation en temps réel sur sollicitation des réseaux (article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure)*

Dans les conditions de droit commun, les services de renseignement peuvent suivre en temps réel les déplacements d'une personne en suivant la localisation de son équipement terminal mobile.

- ***La pose d'une « balise » (article L. 851-5 du code de la sécurité intérieure)***

Dans les conditions de droit commun, les services de renseignement peuvent être autorisés à installer un dispositif technique permettant de suivre en temps réel une personne, un objet ou un véhicule.

- ***L'utilisation d'un IMSI catcher (article L. 851-6 du code de la sécurité intérieure)***

Les services de renseignement peuvent enfin être autorisés à utiliser un IMSI catcher<sup>1</sup>, pour une durée de deux mois renouvelable, afin de recueillir les données techniques de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisateur ainsi que les données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés.

9.2.2. *Les techniques d'interception des correspondances (article 5)*

Dans les conditions de droit commun, les services peuvent être autorisés à intercepter les correspondances émises par la voie des communications électroniques (correspondances téléphoniques, courriels, etc.). Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de croire qu'une ou plusieurs personnes appartenant à l'entourage d'une personne concernée par l'autorisation sont susceptibles de fournir des informations, celle-ci peut être également accordée pour ces personnes.

L'interception peut être également autorisée au moyen d'un IMSI catcher pour une durée de quarante-huit heures renouvelable pour certaines finalités (parmi lesquelles la prévention du terrorisme).

9.2.3. *Les techniques de sonorisation des lieux privés et de captation des données informatiques (article 6)*

- ***La sonorisation des lieux privés (article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure)***

Si les renseignements ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé, peut être autorisée, dans les conditions de droit commun, l'utilisation de dispositifs techniques permettant la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées à titre privé ou confidentiel, ou d'images dans un lieu privé. Par dérogation à la procédure de droit commun, l'autorisation est délivrée pour une durée de deux mois et ne peut être mise en œuvre que par des agents individuellement désignés et habilités.

---

<sup>1</sup> Antenne relais mobile factice qui se substitue, dans un périmètre donné, aux antennes relais des opérateurs permettant ainsi à son utilisateur de disposer d'informations sur les terminaux qui s'y sont connectés.

• *La captation des données informatiques (article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure)*

Si les renseignements ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé, peut être autorisée, dans les conditions de droit commun, l'utilisation de dispositifs techniques permettant :

- d'accéder à des données informatiques stockées dans un système informatique, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre (1°) ;

- d'accéder à des données informatiques, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données, telles qu'il les y introduit par saisie de caractères ou telles qu'elles sont reçues et émises par des périphériques audiovisuels (2°).

Par dérogation à la procédure de droit commun, l'autorisation est délivrée pour une durée de trente jours pour la technique visée au 1° et de deux mois pour celle visée au 2°. Ces techniques ne peuvent être mises en œuvre que par des agents individuellement désignés et habilités.

• *L'introduction dans un lieu privé (article L. 853-3 du code de la sécurité intérieure)*

Si les renseignements ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé, l'introduction dans un véhicule ou dans un lieu privé à la seule fin de mettre en place, d'utiliser ou de retirer les dispositifs techniques mentionnés aux articles L. 851-5 (balises), L. 853-1 (sonorisation) et L. 853-2 (captation des données informatiques) peut être autorisée. S'il s'agit d'un lieu d'habitation ou pour l'utilisation de la technique mentionnée au 1° du I de l'article L. 853-2, l'autorisation ne peut être donnée qu'après avis exprès de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, statuant en formation restreinte ou en formation plénière.

Par dérogation à la procédure de droit commun, l'autorisation est délivrée pour une durée de trente jours et ne peut être mise en œuvre que par des agents individuellement désignés et habilités.

Lorsque l'introduction dans un lieu privé à usage d'habitation est autorisée après avis défavorable de la CNCTR, le Conseil d'État est immédiatement saisi par le président de la CNCTR et doit statuer dans un délai de vingt-quatre heures. La décision d'autorisation du Premier ministre ne peut être exécutée avant que le Conseil d'État n'ait statué, sauf si elle a été délivrée pour les besoins de la prévention du terrorisme et que le Premier ministre a ordonné sa mise en œuvre immédiate.

Pour les techniques mentionnées aux articles L. 853-1 à L. 853-3, le service autorisé à y recourir rend compte à la CNCTR de leur mise en œuvre. La commission peut à tout moment adresser une recommandation tendant à ce que cette opération soit interrompue et que les renseignements collectés soient détruits.

*9.2.4. Les techniques de la surveillance des communications internationales  
(article 6)*

Dans sa version résultant du vote des deux assemblées, l'article 6 du projet de loi définissait une technique de recueil de renseignement supplémentaire portant sur la surveillance des communications électroniques internationales. Dans sa décision précitée du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution au motif que le législateur n'avait pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

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. Par conséquent, cette technique de recueil de renseignement résulte de la loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

Le décret en Conseil d'État n° 2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement définit les missions du groupement interministériel de contrôle dans la mise en œuvre des techniques de renseignement. Il dresse la liste des données techniques de connexion accessibles aux services spécialisés de renseignement comme à d'autres services qu'il désigne et précise la procédure applicable comme les moyens d'information dont dispose la CNCTR.

L'article R. 851-5 du code de la sécurité intérieure définit ainsi les données de connexion :

- documents et informations énumérés aux articles R. 10-13 et R.10-14 du code des postes et des communications électroniques et à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2011-219 du 25 février 2011 modifié relatif à la conservation et à la communication des données permettant d'identifier toute personne ayant contribué à la création d'un contenu mis en ligne ;

- données techniques autres que celles mentionnées à l'alinéa précédent :

- permettant de localiser les équipements terminaux ;

- relatives à l'accès des équipements terminaux aux réseaux ou aux services de communication au public en ligne ;

- relatives à l'acheminement des communications électroniques par les réseaux ;

- relatives à l'identification et à l'authentification d'un utilisateur, d'une connexion, d'un réseau ou d'un service de communication au public en ligne ;

---

- relatives aux caractéristiques des équipements terminaux et aux données de configuration de leurs logiciels.

Le décret traite des modalités de compensation financière des obligations mises à la charge des opérateurs de communication électronique. Il précise enfin la procédure applicable aux recours exercés par la CNCTR devant le Conseil d'État en matière de surveillance des communications électroniques internationales.

### *9.3. Le contrôle de la mise en œuvre des techniques de renseignement*

En lieu et place de la CNCIS, la CNCTR est créée comme une nouvelle autorité administrative indépendante, composée de neuf membres, nommés pour la durée de leur mandat ou pour six ans : deux députés et deux sénateurs, une personnalité qualifiée désignée par le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ainsi que deux membres du Conseil d'État et deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par leurs chefs de juridiction. Parmi cette dernière catégorie, le président de la République désigne le président de la CNCTR, selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. La commission chargée des libertés publiques de chaque assemblée parlementaire, c'est-à-dire la commission des lois, est chargée d'entendre et d'émettre un avis sur le candidat proposé (**article 3**).

De sa propre initiative ou saisie d'une réclamation de toute personne y ayant un intérêt direct et personnel, la CNCTR procède au contrôle de la ou des techniques invoquées en vue de vérifier la régularité de leur mise en œuvre (**article 2**).

Depuis son installation, en un an, la CNCTR a été saisie de 51 réclamations, soit une baisse par rapport au nombre de saisines de la CNCIS qui, en 2014, avait reçu 110 réclamations et 55 pour les neufs premiers mois de 2015.

La CNCTR a pour mission également de contrôler les opérations de collecte, de transcription, d'extraction et de destruction des renseignements. Elle est chargée de formuler des recommandations tendant à interrompre la mise en œuvre d'une technique de renseignement ou détruire les renseignements collectés dans le cas d'une autorisation ou d'une mise en œuvre irrégulières. Le Premier ministre est alors tenu d'informer la commission des suites données à ses recommandations.

La CNCTR peut adresser au Premier ministre, à tout moment, les observations qu'elle juge utiles.

Si, d'octobre 2015 à octobre 2016, la CNCTR a formulé plusieurs recommandations générales sur l'application de la loi, elle n'a adressée au Premier ministre aucune recommandation sur des situations individuelles.

La CNCTR peut, après avoir adressé des recommandations, saisir le Conseil d'État à l'initiative de son président, si les suites données sont insuffisantes, ou de trois de ses membres.

Cette saisine du Conseil d'État est également ouverte à toute personne « *souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard* » après qu'elle a préalablement saisi la CNCTR.

Une formation spécialisée au sein du Conseil d'État est ainsi compétente, y compris en référé, pour traiter, en premier et dernier ressort, des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement (**articles 2 et 10**). Cette compétence s'étend aux questions préjudicielles soulevées par une juridiction administrative ou une autorité judiciaire.

À la date du 12 janvier 2017, la formation spécialisée avait rendu, sur la saisine de personnes souhaitant vérifier qu'elles ne font pas l'objet d'une mise en œuvre irrégulière d'une technique de renseignement, neuf décisions. Les vérifications auxquelles elle a procédé ont conduit systématiquement la formation spécialisée à constater qu'il n'y avait pas d'illégalité et à rejeter, le cas échéant, les demandes indemnitaires formulées devant elle. De son côté, au cours de sa première année d'activité, la CNCTR n'a jamais saisi la formation spécialisée.

Les affaires peuvent être renvoyées à l'assemblée du contentieux ou la section du contentieux siégeant dans des formations restreintes dont la composition est renvoyée à un décret en Conseil d'État. Le renvoi en formation ordinaire demeure néanmoins possible lorsqu'il s'agit de trancher une question de droit préalable qui ne nécessite pas d'avoir accès au dossier.

Le décret n° 2015-1211 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État a fixé cette composition :

- soit 7 membres pour la section du contentieux, contre 15 pour la formation ordinaire (le président et les présidents adjoints de la section, le président de sous-section le plus ancien dans ses fonctions, le président de la formation spécialisée, rapporteur) ;

- soit 9 membres pour l'assemblée du contentieux, contre 17 membres pour la formation ordinaire (le vice-président du Conseil d'État, le président de la section du contentieux et les trois présidents de section administrative les plus anciens dans leurs fonctions, les deux présidents adjoints de la section du contentieux les plus anciens dans leurs fonctions, le président de la formation spécialisée, le rapporteur).

Ce décret prévoit l'obligation de siéger en nombre impair et un quorum respectivement de 5 et 7 membres, ainsi que les modalités de remplacement des membres absents.

---

Sur le plan règlementaire, la procédure de droit commun s'applique, sous réserve, comme au niveau législatif, des règles spéciales fixées au chapitre III *bis* du titre VII du livre VII du code de justice administrative. Ces règles, qui ne relèvent pas du domaine de la loi, ont été également introduites par le décret n° 2015-1211 du 1<sup>er</sup> octobre 2015.

La formation spécialisée est ainsi composée d'un président, de deux rapporteurs ainsi que de deux rapporteurs suppléants. Sont également désignés un rapporteur public et un rapporteur public suppléant. À la différence du personnel du secrétariat, ces membres sont habilités *ès qualités* au secret de la défense nationale, leur permettant d'avoir accès à l'ensemble des pièces en possession de la CNCTR ou des services de renseignement (**article 10**). Un quorum de trois membres est requis pour statuer.

En référé, l'affaire relève du président de la section du contentieux ou d'un membre de la section du contentieux désigné, parmi la formation spécialisée ou les membres exerçant des fonctions de juge des référés.

Le renvoi en section du contentieux ou en assemblée du contentieux peut être décidé par le vice-président du Conseil d'État, le président de la section du contentieux, le président de la formation spécialisée, la formation spécialisée ou le rapporteur public.

Le décret du 1<sup>er</sup> octobre 2015 fixe les délais de recours, à savoir :

- pour une personne, deux mois à partir de la notification par la CNCTR des résultats des vérifications sollicitées par cette personne ou, à défaut de notification, quatre mois à compter du dépôt de la demande à la CNCTR ;

- pour la CNCTR, à travers son président ou trois de ses membres, un mois après la transmission au Premier ministre de sa recommandation ou après connaissance de la mise en œuvre de la technique litigieuse.

Il résulte donc de ces dispositions qu'au terme d'un délai de deux mois, le silence de la CNCTR vaut décision implicite de rejet - par dérogation à la règle selon laquelle le silence gardé par l'administration vaut acceptation - de la demande de vérification, qui peut être contestée par le juge, par dérogation à la règle selon laquelle le silence gardé par l'administration vaut acceptation.

À des fins de protection du secret de la défense nationale, les exigences du contradictoire ont été adaptées (article 10 de la loi) : le président de la formation de jugement ordonne le huis clos et entend les parties séparément lorsque ce secret est en cause. La CNCTR est toujours appelée à produire des observations. Le décret du 1<sup>er</sup> octobre 2015 décline ces principes sur le plan procédural au stade du dépôt de la requête, de l'instruction et du jugement.

Dans le cas où la formation de jugement constate l'absence d'illégalité dans la mise en œuvre d'une technique de recueil de

renseignement, elle indique au requérant ou à la juridiction de renvoi qu'aucune illégalité n'a été commise, sans confirmer ni infirmer la mise en œuvre d'une technique.

Enfin, dans le cas où la formation de jugement constate une illégalité, elle peut annuler l'autorisation de mise en œuvre et ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés. Elle informe alors le requérant de l'illégalité et, saisie de conclusions en ce sens, peut condamner l'État à indemniser le préjudice subi. Le décret réserve la communication des motifs de la décision au Premier ministre et à la CNCTR.

Dans le cas où elle estime que l'illégalité est susceptible de constituer une infraction, elle en avise le parquet en sollicitant la déclassification des documents protégés par le secret de la défense nationale.

#### **9.4. Les dispositions accessoires**

##### *9.4.1. Le contentieux du droit d'accès aux traitements de données intéressant la sûreté de l'État (article 2)*

Le droit d'accès aux traitements de données intéressant la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique relève de règles dérogatoires pour la mise en œuvre à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Par parallélisme, le contentieux relatif à ces décisions a été réservé, en premier et dernier ressort, à la formation spécialisée du Conseil d'État dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires particulières aux requêtes relatives à la mise en œuvre des techniques de renseignement. Cette compétence porte exclusivement sur les traitements intéressant la sûreté de l'État dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Cette liste a été fixée par le décret n° 2015-1808 du 28 décembre 2015 relatif à la compétence du Conseil d'État pour connaître des requêtes concernant la mise en œuvre du droit d'accès aux traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'État, pris en application de l'article L. 841-2 du code de la sécurité intérieure :

- le fichier CRISTINA (DGSI) ;
- les fichiers d'informations nominatives mis en œuvre par la direction générale de la sécurité extérieure ;
- le fichier SIREX (DRSD) ;
- le fichier d'informations nominatives mis en œuvre par la direction du renseignement militaire ;
- le fichier FSPRT ;
- le fichier des personnes recherchées, pour les seules données intéressant la sûreté de l'État ;

- fichier N-SIS pour la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'État ;

- fichier STARTRAC (Tracfin).

*9.4.2. Les échanges d'information entre les services de renseignement et les autres autorités administratives (article 8)*

En application du deuxième alinéa de l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure, les autorités administratives mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives (administrations de l'État, collectivités territoriales, établissements publics à caractère administratif, organismes gérant des régimes de protection sociale, autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif) peuvent transmettre aux services de renseignement du premier et du deuxième cercle, de leur propre initiative ou sur requête de ces derniers, des informations utiles à l'accomplissement des missions de ces derniers. Les modalités et les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État.

Il s'agit du seul décret d'application de la loi qui n'a pas encore été pris. Après un long travail interministériel, le Gouvernement a estimé que ce décret d'application n'était pas nécessaire pour permettre de tels échanges d'information. Par conséquent, la référence au décret à l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure pourrait être supprimée.

*9.4.3. Le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (article 19)*

Résultant de l'adoption d'un amendement du Gouvernement déposé à l'Assemblée nationale, l'article 19 de la loi a créé un fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT), défini aux articles 706-25-3 à 706-25-14 du code de procédure pénale et dont les règles de fonctionnement sont largement inspirées de celles applicables au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV).

Ce fichier retrace les condamnations prononcées pour les infractions terroristes. Toute personne inscrite dans ce fichier, sur décision de la juridiction (vingt ans pour les majeurs, dix ans pour les mineurs), est astreinte pour une durée de dix ans pour les majeurs et de cinq ans pour les mineurs :

- de justifier de son adresse, une première fois après avoir reçu l'information de l'inscription au fichier, puis tous les trois mois ;

- de déclarer ses changements d'adresse, dans un délai de quinze jours au plus tard après ce changement ;

- de déclarer tout déplacement à l'étranger quinze jours au plus tard avant ledit déplacement ;

- si la personne réside à l'étranger, de déclarer tout déplacement en France quinze jours au plus tard avant ledit déplacement.

Le fait pour les personnes tenues à ces obligations de ne pas les respecter est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende.

Les données inscrites dans le fichier sont accessibles aux personnes mentionnées à l'article 706-25-9 (autorités judiciaires, officiers de police judiciaire dans le cadre des procédures pour terrorisme, services de renseignement, préfets dans le cadre des décisions pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, etc.).

Enfin, l'article 706-25-14 renvoie à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la détermination des modalités d'application du FIJAIT. Ce décret doit notamment préciser les conditions dans lesquelles le fichier conserve la trace des interrogations et des consultations dont il fait l'objet.

À cet effet, le décret n° 2015-1840 du 29 décembre 2015 modifiant le code de procédure pénale et relatif au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes précise les modalités et conditions de fonctionnement du FIJAIT. Il précise la nature et les modalités d'enregistrement des données qui y sont inscrites et les autorités compétentes à cette fin. Il détaille les conditions dans lesquelles il est procédé à la notification de l'inscription au FIJAIT et décrit précisément les modalités d'exécution des obligations imposées aux personnes inscrites dans le fichier. Il dresse la liste des autorités, agents ou services qui peuvent interroger le fichier. Il précise la procédure applicable pour l'effacement des données, en particulier les délais dans lesquels les instances judiciaires saisies doivent répondre aux demandes.

*9.4.4. L'accès des services de renseignement au fichier « Traitement des antécédents judiciaires » (article 20)*

En application de l'article 20 de la loi du 24 juillet 2015, les agents individuellement désignés et habilités des services du premier cercle et du deuxième cercle déterminés par décret, dans la stricte limite de leurs attributions et pour les seuls besoins liés à la protection des intérêts mentionnés aux 1° (indépendance nationale, intégrité du territoire et défense nationale), 4° (prévention du terrorisme) et 5° (prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique) de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, peuvent avoir accès aux traitements automatisés de données à caractère personnel mentionnés à l'article 230-6 du code de procédure pénale (fichier TAJ), y compris pour les données portant sur des

procédures judiciaires en cours et à l'exclusion de celles relatives aux personnes enregistrées en qualité de victimes.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les services concernés ainsi que les modalités et les finalités de l'accès aux traitements automatisés mentionnés au présent article.

En conséquence, le décret n° 2015-1807 du 28 décembre 2015 relatif à l'accès au traitement d'antécédents judiciaires des agents des services mentionnés aux articles L. 811-2 et L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 234-4 du code de la sécurité intérieure, détermine les services relevant des ministres des finances et des comptes publics, de la défense et de l'intérieur dont les agents peuvent accéder, pour des finalités déterminées, au traitement d'antécédents judiciaires.

**Cette loi est entièrement applicable.**

## **10. Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile**

Adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile poursuit le double objectif d'une réduction des délais de traitement de la demande d'asile, d'une part, et d'une meilleure répartition géographique des demandeurs sur le territoire en vue d'une meilleure prise en charge, d'autre part.

Elle permet, en outre, de mettre en conformité le droit français avec le droit européen, en transposant en droit interne trois directives européennes du « paquet asile » : la directive « Qualifications »<sup>1</sup>, la directive « Accueil »<sup>2</sup> et la directive « Procédures »<sup>3</sup>.

Enfin, elle procède à des ajustements destinés à permettre l'application effective du règlement « Dublin III »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

<sup>2</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

<sup>3</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

<sup>4</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

La plupart des mesures d'application ont été prises dans les trois mois suivant la promulgation de la loi. Toutefois, au 31 décembre 2016, certaines font encore défaut.

La majeure partie des mesures d'applications ont fait l'objet d'un décret en Conseil d'État : le décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2015.

Ce décret a précisé les modalités d'examen des demandes d'asile, la composition et les missions du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), les règles en matière d'accès à la procédure d'asile et de droit au maintien sur le territoire, les conditions d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile, les droits en matière de réunification familiale ou de documents de voyage, ainsi que les modalités d'examen par l'OFPRA des demandes de reconnaissance du statut d'apatride.

Ce décret a été complété par différents décrets, arrêtés et circulaires déterminant :

- les préfets compétents pour statuer sur l'enregistrement d'une demande d'asile et procéder à la détermination de l'État responsable de l'examen de cette demande (décret n° 2015-1177 du 24 septembre 2015 et arrêté du 20 octobre 2015) ;

- les durées de validité des attestations de demande d'asile emportant droit au maintien sur le territoire (arrêté du 9 octobre 2015) ;

- les conditions d'accès à l'enregistrement sonore de l'entretien à l'OFPRA (arrêté du 31 juillet 2015) ; des décisions du directeur général de l'OFPRA ont également précisé les modalités d'organisation de cet entretien et fixé la liste des associations habilitées à proposer des représentants pour assister les demandeurs lors de leur entretien (décisions du 30 juillet 2015 et 9 octobre 2015) ;

- les objectifs des schémas national et régional d'accueil des demandeurs d'asile (arrêté du 21 décembre 2015 et circulaire du 25 janvier 2016) ;

- le questionnaire de détection des vulnérabilités (arrêté du 23 octobre 2015) ;

- le formulaire de déclaration de domiciliation des demandeurs d'asile (arrêté du 20 octobre 2015) ;

- le cahier des charges, règlement de fonctionnement type et contrat de séjour type pour les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (arrêtés du 29 octobre 2015) ; le délai de communication des résultats d'une évaluation interne pour ces centres figure dans le décret n° 2015-1898 du 30 décembre 2015 ;

- l'allocation pour demandeur d'asile (décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015) et son paiement par l'Agence de services et de paiement (décret n° 2015-1330 du 21 octobre 2015).

La procédure devant les juridictions a également fait l'objet de décrets en Conseil d'État : le décret n° 2015-1298 du 16 octobre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile et le décret n° 2015-1364 du 28 octobre 2015 pris pour l'application des articles 13, 16 et 20 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire).

Enfin, le décret en Conseil d'État n° 2016-253 du 2 mars 2016 relatif aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire a été pris pour l'application d'une disposition introduite dans la loi du 29 juillet 2015 à l'initiative du Sénat.

Manque encore le décret en Conseil d'État, qui doit être pris après consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, relatif à la transmission de données relatives à la vulnérabilité du demandeur d'asile et aux informations à fournir par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) au service intégré d'accueil et d'orientation en cas de refus ou d'abandon de l'hébergement proposé.

**Cette loi est partiellement applicable au 31 décembre 2016.**

### **11. Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 résulte du dépôt d'un projet de loi qui comprenait initialement 106 articles et qui a été considérablement enrichi au cours de la navette parlementaire pour atteindre 308 articles au terme de l'examen parlementaire (dont 18 articles entièrement censurés par le Conseil constitutionnel).

Examiné au Sénat dans le cadre d'une commission spéciale, ce texte englobe des sujets disparates, dont un certain nombre intéresse la commission des lois, en particulier :

- accroissement des prérogatives de l'Autorité de la concurrence : réforme de la procédure d'injonction structurelle dans le secteur du commerce de détail (*article censuré*), modernisation des procédures d'autorisation des concentrations, accès aux factures détaillées des opérateurs téléphoniques dans le cadre des enquêtes de concurrence (*article censuré*), substitution d'une nouvelle procédure de transaction à l'actuelle procédure de non-contestation de griefs, entre autres ;

- diverses dispositions ponctuelles de droit de la consommation, notamment le report du droit de rétractation à compter de la livraison du bien dans un contrat de vente à distance ;

- **réforme de la tarification et des règles d'installation et d'exercice de certaines professions réglementées du droit**, par une réglementation plus forte, sur une base légale, des tarifs des officiers publics ou ministériels et de certaines autres professions juridiques, par l'instauration d'une limite d'âge à 70 ans pour ces professions, par l'extension au département de la compétence territoriale des huissiers de justice, par l'instauration d'une liberté encadrée d'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, ainsi que des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, par la suppression de la possibilité d'habilitation des clercs de notaire et par la facilitation de l'exercice salarié d'un certain nombre de ces professions, ainsi que par l'extension de la postulation des avocats au ressort de la cour d'appel et l'encadrement des règles de fixation des honoraires des avocats et des avocats aux Conseils ;

- **réforme de l'exercice de certaines professions réglementées sous forme de société**, par la possibilité pour les professions judiciaires et juridiques réglementées d'exercer sous quelque forme juridique que ce soit, qui ne leur confère pas la qualité de commerçant et qui soit compatible avec leurs obligations déontologiques, par la création, par voie d'ordonnance, de sociétés d'exercice libéral multiprofessionnel et par l'assouplissement des contraintes de détention du capital dans les sociétés d'exercice libéral du droit et de leurs holdings ;

- diverses autres dispositions relatives aux professions réglementées, notamment la réforme des règles d'accès aux professions d'administrateur ou de mandataire judiciaire et de greffier de tribunal de commerce, la création, par voie d'ordonnance, d'une profession de commissaire de justice fusionnant les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, la faculté, par voie d'ordonnance, de permettre la désignation d'huissiers de justice et de commissaires-priseurs judiciaires pour exercer, à titre habituel, certaines fonctions de mandataire judiciaire et l'extension du périmètre des activités exercées, à titre accessoire, par les experts-comptables ;

- réforme des règles de diffusion des informations issues du registre du commerce et des sociétés, par l'Institut national de la propriété industrielle, et expérimentation de la gestion du registre dans les départements d'outre-mer par les chambres de commerce et d'industrie ;

- simplification des règles de cession du fonds de commerce ;

- conditions d'application à la publicité sur Internet des règles en vigueur encadrant l'achat d'espace publicitaire ;

- diverses dispositions ponctuelles relatives au droit de la propriété industrielle, notamment la possibilité de faire de la sollicitation

---

personnalisée et de la publicité pour les conseils en propriété industrielle, par alignement sur les avocats ;

- diverses dispositions ponctuelles de droit commercial et de droit des sociétés, notamment de simplification ;

- allègement des obligations comptables des petites entreprises ;

- insaisissabilité de droit de la résidence principale de l'entrepreneur individuel à l'égard de ses créanciers professionnels ;

- restriction des règles de cumul des mandats pour les dirigeants mandataires sociaux dans les grandes sociétés cotées ;

- encadrement et mise sous condition de performance des régimes de retraite à prestations définies (« retraites chapeau ») attribuées aux dirigeants mandataires sociaux des sociétés cotées ;

- **réforme de la justice commerciale**, par l'instauration de tribunaux de commerce spécialisés compétents pour traiter des procédures de prévention et de traitement des difficultés pour les entreprises les plus importantes ;

- diverses dispositions relatives au droit des entreprises en difficulté, notamment l'instauration d'un mécanisme de regroupement des procédures collectives concernant les sociétés d'un même groupe, l'obligation de désigner un second administrateur judiciaire et un second mandataire judiciaire pour certaines procédures collectives et l'instauration de la possibilité pour le tribunal saisi d'une procédure de redressement judiciaire d'ordonner une augmentation de capital ou une cession des parts des actionnaires opposés au plan de redressement ;

- **réforme de la justice prud'homale**, par le renforcement des obligations statutaires des conseillers prud'hommes au sein de l'institution judiciaire (déontologie, formation et discipline) et par la rénovation de la procédure (création d'une formation restreinte du bureau de jugement, place renforcée du juge départiteur, renforcement de la phase de conciliation et de la procédure d'orientation vers une autre formation, sous l'égide du bureau de conciliation et d'orientation, renforcement de la mise en état des affaires, mise en place d'un référentiel indicatif pour la fixation judiciaire des indemnités dues par l'employeur au salarié et création d'un véritable statut du défenseur syndical, chargé d'assister salariés et employeurs).

**La presque totalité des décrets d'application attendus sur ces sujets intéressant la commission des lois ont été publiés**, pour la grande majorité entre décembre 2015 et juillet 2016.

Sont encore en attente les textes suivants :

- décret relatif aux conditions d'application à la publicité sur Internet des règles en vigueur encadrant l'achat d'espace publicitaire ;

- décret fixant le délai à partir duquel tout conseiller prud'homme qui n'a pas satisfait à son obligation de formation initiale est réputé démissionnaire (publication envisagée en janvier 2018, concomitamment au prochain renouvellement des conseillers prud'hommes) ;

- décret relatif à certaines modalités d'indemnisation des défenseurs syndicaux.

Par ailleurs, plusieurs décrets ont été pris sans renvoi explicite à un texte réglementaire dans la loi, en particulier le décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail, qui a traduit au niveau réglementaire la rénovation de la procédure devant les conseils de prud'hommes, de même que le décret n° 2016-1948 du 28 décembre 2016 relatif à la déontologie et à la discipline des conseillers prud'hommes : en matière de réforme de la justice prud'homale, ces décrets sont plus importants que les décrets ponctuels explicitement prévus par la loi.

**Les dispositions relatives à certaines professions réglementées du droit** retiennent particulièrement l'attention de la commission des lois, tant leur mise en œuvre lors des derniers mois, selon des modalités établies par le Gouvernement sur la base des travaux de l'Autorité de la concurrence, suscite la controverse. Il convient de rappeler que le Sénat s'était opposé à nombre de ces dispositions ou les avait profondément modifiées, sans être suivi.

L'ensemble des décrets attendus sur ce volet du texte ont été publiés au plus tard au début de l'été 2016. Des arrêtés ont été publiés à l'automne.

On retiendra notamment les principaux décrets suivants :

- décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, lequel a fixé les critères sur la base desquels l'Autorité de la concurrence a proposé une carte identifiant les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de service des professions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire ;

**Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2016-216 du 26 février 2016**

I. - Pour chacune des professions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, l'Autorité de la concurrence propose au ministre de la justice et au ministre chargé de l'économie une carte identifiant les zones, mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 susvisée, où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de service de ces professions, au regard des critères suivants :

1° Critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service :

- nombre et localisation des offices installés ;

- chiffre d'affaires global de ces offices et celui réalisé par chacun d'entre eux sur les cinq dernières années, en distinguant les montants respectifs des émoluments et des honoraires ;
  - nombre de professionnels nommés dans ces offices (titulaires, associés, salariés) ;
  - nombre et localisation des offices vacants ;
  - âge des professionnels en exercice ;
- 2° Critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande :
- caractéristiques démographiques et tendance de leur évolution ;
  - évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution :
    - s'agissant des notaires : des marchés immobiliers et fonciers, et du nombre de mariages et de décès ;
    - s'agissant des huissiers de justice : de l'activité des juridictions civiles et pénales, et du marché immobilier locatif ;
    - s'agissant des commissaires-priseurs judiciaires : de l'activité des juridictions commerciales en matière de redressement et de liquidation judiciaires.
- II. - Les zones mentionnées au I doivent être délimitées en tenant compte de la localisation géographique des usagers auxquels les professionnels fournissent habituellement des prestations et du lieu d'exécution de la prestation.

- décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice, lequel a revu à la baisse les tarifs des administrateurs judiciaires, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers de tribunal de commerce, huissiers de justice, mandataires judiciaires et notaires ;

- décret n° 2016-652 du 20 mai 2016 modifiant les conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

- décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels, lequel a refondu les règles d'installation des notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires.

Par ailleurs, ont été publiées les ordonnances suivantes, concernant certaines professions réglementées, sur la base des habilitations accordées par la loi du 6 août 2015 :

- ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 relative aux sociétés constituées pour l'exercice en commun de plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé ;

- ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice ;

- ordonnance n° 2016-727 du 2 juin 2016 relative à la désignation en justice, à titre habituel, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs

judiciaires en qualité de liquidateur ou d'assistant du juge commis dans certaines procédures prévues au titre IV du livre VI du code de commerce.

Dans le cadre de son avis budgétaire sur les crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » du projet de loi de finances pour 2017, lequel comporte les crédits alloués à l'Autorité de la concurrence, M. André Reichardt a analysé la mise en œuvre de certaines des dispositions de la loi du 6 août 2015 relatives aux professions réglementées.

Pour l'exercice de ses nouvelles missions, l'Autorité a dû créer au sein de ses services une unité dédiée aux professions réglementées, grâce à des crédits supplémentaires. L'Autorité a dû rendre un avis sur les tarifs d'un certain nombre de professions, ainsi qu'un avis sur la liberté d'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires et un avis sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. L'Autorité n'avait pas compétence pour examiner le troisième volet de la réforme, à savoir l'interprofessionnalité capitalistique et d'exercice.

Ainsi, l'Autorité a rendu deux avis les 29 janvier et 22 février 2016 sur le projet de décret relatif à la nouvelle méthode de fixation des tarifs de l'ensemble des professions concernées, ainsi qu'un avis le 9 juin 2016 sur l'installation des notaires, un avis le 10 octobre 2016 sur l'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et deux avis le 20 décembre 2016 sur l'installation des huissiers de justice et sur l'installation des commissaires-priseurs judiciaires. Les avis sur l'installation doivent s'appuyer sur une cartographie des besoins, et donc des zones géographiques dans lesquelles l'implantation de nouveaux professionnels s'avérerait pertinente.

S'agissant des **tarifs des professions réglementées du droit**, la présidente de l'Autorité de la concurrence a indiqué que la préférence de l'Autorité allait vers une méthode globale de fixation des tarifs, permettant une certaine mutualisation entre les tarifs des différents actes, en raisonnant sur la viabilité économique globale des études, et plus incitative pour les professionnels car prenant en compte les coûts moyens globaux de gestion des études, plutôt qu'une méthode acte par acte. Toutefois, le Conseil d'État a jugé que la tarification devait être appréhendée acte par acte, au vu de la loi, de sorte que les premiers textes tarifaires se sont bornés à moduler à la baisse les tarifs existants, avec une baisse homothétique de 2,5 % des tarifs existants, faute de temps pour procéder à une évaluation des coûts directs et indirects acte par acte. Cette seconde méthode sera mise en œuvre lors de la prochaine révision des tarifs, au terme d'une période de deux ans d'ici le 28 février 2018, mais sera plus complexe et devra s'appuyer sur une comptabilité analytique fiable chez les professionnels concernés.

S'agissant des notaires, le tarif actuel ne couvre déjà pas aujourd'hui le coût de revient de certains actes, de sorte que la révision des tarifs risque

---

de fragiliser l'équilibre économique de certains petits offices, notamment ruraux, qui ne pratiquent pas d'importantes transactions immobilières. La création massive de nouveaux offices sur une brève période risque d'allonger les délais pour atteindre l'équilibre économique des nouveaux offices et de fragiliser davantage les petits offices.

L'élaboration des textes tarifaires a été engagée très tôt avec les professions, en parallèle des discussions parlementaires sur la loi du 6 août 2015. Les discussions en amont des textes réglementaires ont exigé un effort important de la part des professions.

Concernant **les nouvelles règles d'installation**, la présidente de l'Autorité de la concurrence a indiqué les trois objectifs poursuivis, s'agissant des notaires : améliorer le maillage territorial, ouvrir la profession aux jeunes diplômés en leur permettant de s'installer dans de nouveaux offices et préserver la viabilité économique de tous les offices. Aussi l'Autorité a-t-elle recommandé une augmentation de l'ordre de 20 % du nombre de notaires titulaires ou associés d'ici 2018, soit 1 650, progression ambitieuse, mais qui tient compte du nombre actuel de jeunes diplômés non titulaires d'un office. L'Autorité a aussi identifié 307 zones géographiques correspondant à des secteurs de clientèle des notaires, dont 247 pourraient être régies par le principe de libre installation dans le cadre de cette progression. Dans deux ans, l'Autorité aura à se prononcer à nouveau sur l'installation des notaires, au vu du bilan de la phase actuelle.

Dans ses textes pris pour l'application de la loi du 6 août 2015, le Gouvernement s'en est remis à l'appréciation formulée par l'Autorité de la concurrence, s'agissant des tarifs comme du nombre de nouveaux notaires et de leurs zones d'installation.

Ainsi, dans un arrêté du 16 septembre 2016 fixant la carte des zones d'installation libre et des zones d'installation contrôlée, il a identifié 307 zones pour l'installation des notaires, sur la base des bassins d'emploi définis par l'INSEE, dont 247 de libre installation dans lesquelles pourront s'établir 1 650 nouveaux notaires libéraux, titulaires ou associés, d'ici 2018. Pour établir une certaine progressivité, le Gouvernement a prévu la création de 1 002 nouveaux offices au plus la première année. Pour mémoire, jusqu'à présent, une vingtaine de nouveaux offices étaient mis au concours chaque année par le ministère de la justice, sans être toujours pourvus. Les zones d'installation libre regroupent déjà plus de 90 % des notaires en exercice. La progression de 1 650 du nombre de notaires représentera une hausse de 21,1 % en deux ans. Dans les 60 autres zones, l'installation restera soumise à autorisation du ministre de la justice, selon les procédures existantes.

Les dossiers de candidature dans les 247 zones de libre installation ont pu être déposés, de façon dématérialisée par recours à une téléprocédure sur le site internet du ministère de la justice, à compter du 16 novembre à 14 heures, date fixée par un arrêté du 4 novembre 2016, et seront pris en

compte par ordre d'arrivée, selon un système d'horodatage, dans la limite du nombre d'offices nouveaux à créer, selon les procédures instituées par le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 précité. Dans l'hypothèse où le nombre de candidats serait supérieur au nombre de créations prévu pour chaque zone, il serait procédé à un tirage au sort pour sélectionner les candidats, dont le principe a été retenu par le décret du 20 mai 2016 et les modalités définies par un arrêté du 14 novembre 2016.

Le mécanisme mis en place par le Gouvernement, avec le décret du 20 mai 2016, pour recueillir les candidatures aux nouveaux offices suscite un tollé dans la profession, notamment chez les jeunes diplômés, car il autorise les sociétés civiles professionnelles (SCP), par l'intermédiaire de leurs associés, à se porter candidates, de sorte que 28 000 candidatures environ ont été déposées pour les 1 002 offices devant être créés la première année, avec une sélection par simple tirage au sort et non par concours en cas de nombre de candidatures supérieur au nombre d'offices à pourvoir dans une zone.

L'arrêté du 14 novembre 2016 précité a été suspendu par le juge des référés du Conseil d'État le 14 décembre 2016, au motif que les garanties prévues par cet arrêté pour s'assurer de la régularité du tirage au sort étaient insuffisantes. Les opérations de tirage au sort ont donc été interrompues. Le ministère de la justice a annoncé, par voie de communiqué de presse, que « *les mesures nécessaires pour répondre aux interrogations soulevées et confirmer la sécurité juridique totale de l'opération* » seraient prises à brève échéance – ce qui n'a pas été fait à ce jour – et a tenu à « *rappeler sa détermination à créer rapidement les 1 002 offices permettant l'installation de 1 650 notaires, conformément aux recommandations de l'Autorité de la concurrence* ».

Ainsi, les opérations liées à la mise en œuvre des nouvelles règles d'installation des notaires issues de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 apparaissent particulièrement chaotiques.

Les avis de l'Autorité de la concurrence du 20 décembre 2016 sur l'installation des huissiers de justice et sur l'installation commissaires-priseurs judiciaires n'ont pas encore donné lieu à des textes réglementaires.

Certains ont pu reprocher un manque d'efficacité au ministère de la justice dans la régulation des professions réglementées du droit, pour adapter notamment l'offre notariale à l'évolution de la démographie, de l'économie et des territoires, en raison d'une asymétrie de moyens et d'information entre le ministère et ces professions faisant du ministère un « régulateur captif ». Pour autant, dans le nouveau dispositif, placé sous la responsabilité conjointe du ministère de la justice et du ministère de l'économie, le Gouvernement s'en remet à la seule analyse de l'Autorité de la concurrence et ne semble pas faire preuve d'une plus grande autonomie d'analyse.

On peut ainsi s'interroger sur la conformité de l'augmentation du nombre des offices notariaux, de 20 % en deux ans, au critère de

---

progressivité dans la création de nouveaux offices, que le législateur avait pourtant énoncé.

Pour mémoire, le Conseil supérieur du notariat (CSN) a formé un recours contre l'arrêté délimitant les zones d'installation, contestant la notion statistique de bassin d'emploi retenue par l'Autorité de la concurrence, puis le Gouvernement, pour cartographier ces zones, lui préférant le zonage plus fin des bassins de vie. Le CSN a également invoqué le risque de concentration des offices dans les zones urbaines, du fait du zonage plus large des bassins d'emploi. L'Autorité de la concurrence estime, quant à elle, que le « *besoin de prestations notariales* » n'est pas un besoin de la vie quotidienne, ce qui justifierait de retenir la notion de bassin d'emploi plutôt que celle de bassin de vie, liée à la vie quotidienne.

Les représentants des professions de notaire et d'huissier de justice expriment aussi des critiques ou des interrogations sur la méthode retenue par l'Autorité de la concurrence dans l'exercice de ses nouvelles prérogatives.

Le CSN considère que l'Autorité a été trop exclusivement guidée par une exigence de renforcement de la concurrence entre les professionnels et n'a pas tenu compte de l'existence de notaires salariés dans les offices ni de l'impact micro-économique sur les offices existants de l'augmentation massive et rapide du nombre d'offices, sans doute par méconnaissance des particularités des professions réglementées du droit.

La Chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ) considère que l'approche de l'Autorité, axée sur la concurrence, semble étrangère à l'esprit de la profession, faisant état d'un sentiment d'incompréhension et de méconnaissance. La CNHJ a indiqué que les demandes d'information et de statistiques de l'Autorité exigeaient un travail très lourd pour y répondre, sans pour autant nourrir un réel dialogue sur tous les sujets. À ce jour, la CNHJ ne peut pas fournir des statistiques fiables demandées par l'Autorité, en raison du manque de qualité des remontées statistiques des études : la chambre ne peut pas juridiquement accéder de façon automatique et informatisée aux données comptables des études.

Le dialogue semble donc difficile et très complexe entre l'Autorité de la concurrence et les professions dont elle a la charge désormais. Il faut relever qu'aucune phase contradictoire n'a été conduite sur les projets d'avis concernant la cartographie, renforçant le sentiment d'incompréhension.

En outre, ce nouveau processus de régulation apparaît très complexe aux représentants de ces professions, puisqu'il se partage entre l'Autorité de la concurrence, le ministère de la justice et le ministère de l'économie, et exige la fourniture de très nombreuses données. L'Autorité apparaît comme moteur dans ce processus, suivie par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui serait

---

active sur la question des tarifs, alors que la chancellerie semblerait en retrait.

Par ailleurs, concernant l'installation de nouveaux professionnels, votre rapporteur constate des recommandations assez différentes pour les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation par rapport à celles émises pour les notaires, puisque l'Autorité de la concurrence a préconisé la création de quatre offices supplémentaires seulement sur un total de 60 à ce jour. La prudence de cette recommandation, loin des 20 % d'offices supplémentaires en deux ans avec un accroissement de 6,7 %, est justifiée par un dynamisme limité du nombre des affaires et par l'hypothèse d'un resserrement à terme du contrôle de l'admission des pourvois devant la Cour de cassation. Un arrêté du 5 décembre 2016 a ainsi créé quatre offices supplémentaires d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Ainsi, l'Autorité de la concurrence se retrouve *de facto*, en raison des choix réglementaires faits par le Gouvernement, qui s'en est remis à sa seule analyse, au centre d'un mécanisme de régulation plus administré, lourd et complexe qu'auparavant, en particulier pour les professions concernées, au nom pourtant d'une plus grande liberté d'activité et d'installation des membres de ces professions.

Par ailleurs, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2016, a été examinée une disposition, censurée depuis pour des motifs de fond par le Conseil constitutionnel, instaurant une nouvelle taxe, dénommée « contribution à l'accès au droit et à la justice », et destinée à alimenter le « **fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice** » (FIADJ), instauré par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015. Cette disposition avait été supprimée par le Sénat en première lecture du collectif budgétaire.

La création de ce fonds résulte d'une initiative des députés, acceptée par le Gouvernement. Il a été conçu en complément de la péréquation tarifaire, telle qu'elle résulte des tarifs réglementés des différentes prestations assurées par chaque profession visée. Selon la loi, peut être mise en place « *une redistribution entre professionnels, afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit* ». Ce mécanisme redistributif serait la « *finalité principale* » de ce fonds, mais il n'est donc qu'une faculté, à l'appréciation du pouvoir réglementaire. Les professions visées sont les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers de tribunal de commerce, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires et les notaires.

Lors des débats devant l'Assemblée nationale, l'idée avait été avancée que ce fonds pourrait également contribuer au financement de l'aide juridictionnelle et, plus largement, de l'accès au droit, donc à la rémunération des avocats. Cette finalité a ensuite été écartée, à l'initiative du Sénat, au profit du seul soutien financier pour assurer un maillage territorial équilibré par les membres des différentes professions concernées par les

---

tarifs réglementés, mais la dénomination du fonds garde la trace de l'idée originelle, ce qui est une source d'ambiguïté.

En 2015, lors de la première lecture du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le Sénat, sur le rapport de M. François Pillet, avait conçu ce fonds comme un complément à la péréquation tarifaire au sein de chaque profession, pour tenir compte du fait que certains professionnels, par application du tarif réglementé, effectuent de nombreux actes à perte. Il avait été considéré que les clients ou les usagers d'une profession n'avaient pas à contribuer financièrement pour atténuer les inégalités de rémunération au sein d'autres professions, inégalités résultant de chacun des tarifs, et ce d'autant que toutes les professions ne sont pas comparables dans leur organisation et leurs missions.

Le Sénat avait donc proposé un fonds propre à chaque profession plutôt qu'un fonds unique interprofessionnel, pour organiser la solidarité financière et l'aide à l'installation de façon plus cohérente au sein de chaque profession. Le choix final du législateur n'a toutefois pas été celui-là, dans le cadre du « dernier mot » de l'Assemblée nationale, mais celui d'un fonds interprofessionnel.

Or ce fonds n'est pas alimenté à ce jour. En effet, dans sa décision du 5 août 2015 sur la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le Conseil constitutionnel a censuré une première contribution à l'accès au droit et à la justice car, « *en habilitant le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette de la taxe contestée, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence* ». Cette censure n'est intervenue que pour des motifs formels, mais le fonds n'a pu verser aucune aide financière jusqu'à présent.

Les textes réglementaires concernant le fonds ont néanmoins été pris par le Gouvernement, avec le décret n° 2016-216 du 26 février 2016 précité, qui a précisé l'organisation et le fonctionnement du fonds, ainsi que la composition du conseil d'administration de la société gestionnaire du fonds, même si le législateur a prévu que la redistribution financière entre les professionnels, et donc la mise en place du fonds et la création d'une taxe affectée, n'était pas obligatoire.

Ainsi, le fonds peut attribuer des aides pour l'installation dans un office vacant ou créé ou pour l'installation d'une étude d'administrateur ou de mandataire judiciaire, sous certaines conditions financières. Il peut également attribuer des aides pour le maintien d'activité, sous certaines conditions également. Ces aides sont limitées à certains secteurs géographiques.

Le fonds est géré par une société de gestion *ad hoc* créée à cet effet, dont les cinq membres du conseil d'administration sont nommés par le Gouvernement. Auprès du conseil, il existe un comité consultatif, composé

de représentants des professions concernées et d'universitaires, pour donner son avis sur toute question relative à la gestion du fonds.

L'architecture de la taxe instaurée par la loi de finances rectificative pour 2016 était assez proche de celle initialement prévue dans la loi du 6 août 2015. Elle devait concerner les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers de tribunal de commerce, les huissiers de justice, les notaires, ainsi que les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires. Elle portait sur le montant du chiffre d'affaires hors taxes, au-delà d'un abattement : 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxes pour la fraction du chiffre d'affaires comprise entre 300 et 800 000 euros et 1 % au-delà de 800 000 euros.

Les représentants de l'ensemble des professions concernées ont demandé au Gouvernement, conjointement, fin novembre, la suppression pure et simple de cette taxe. Pour des motifs tenant à la méconnaissance du principe d'égalité entre les professionnels exerçant en libéral et ceux exerçant en société, le Conseil constitutionnel leur a donné raison en censurant l'article. Là encore, la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 relatives aux professions réglementées apparaît chaotique.

Le Sénat avait estimé qu'un tel fonds ne peut se concevoir que comme un outil de solidarité financière au sein d'une profession, pour assurer l'équilibre économique de ceux qui feraient trop d'actes à perte, mais non comme un mécanisme interprofessionnel. La profession de notaire a d'ailleurs créé en son sein un fonds de soutien, doté de 5 millions d'euros, afin de soutenir les offices fragiles économiquement.

Au surplus, toutes les professions ne sont pas également concernées par cette problématique et ont des statuts différents. Toutes n'ont pas le statut d'officier public et ministériel. Si les administrateurs et les mandataires judiciaires sont des professionnels libéraux, avec un accès contrôlé à la profession, l'installation est libre et, de toute façon, il en existe auprès de chaque tribunal de commerce, même si leur compétence est nationale, et ils n'exercent leur mission que sur désignation du tribunal. À l'inverse, pour les notaires ou les huissiers de justice, l'installation reste en bonne partie réglementée, dans un cadre certes renouvelé. Enfin, par nature, les greffiers de tribunal de commerce n'existent qu'auprès d'un tribunal de commerce et on ne peut créer de nouveau greffe sans tribunal, de sorte que la problématique du maillage territorial n'a pas de sens.

Mêler ces différentes professions dans un même mécanisme de solidarité financière n'a guère de sens, si tant est que toutes aient besoin de bénéficier d'un tel mécanisme, ce qui est loin d'être évident, pour les greffiers de tribunal de commerce par exemple. À l'inverse, il serait curieux qu'une profession contribue au fonds sans que ses membres en bénéficient en pratique, car cela poserait un problème d'égalité devant les charges publiques, de nature constitutionnelle...

---

S'agissant de la **réforme de la justice commerciale**, le décret n° 2016-217 du 26 février 2016 fixant la liste et le ressort des tribunaux de commerce spécialisés a fixé la liste des juridictions spécialisées à un nombre bien supérieur à celui de huit à dix évoqué lors des débats parlementaires.

Ont ainsi été désignés tribunaux de commerce spécialisés dix-neuf tribunaux de commerce : Bobigny, Bordeaux, Dijon, Évry, Grenoble, Lyon, Marseille, Montpellier, Nanterre, Nantes, Nice, Orléans, Paris, Poitiers, Rennes, Rouen, Strasbourg (chambre commerciale du tribunal de grande instance), Toulouse et Tourcoing.

La compétence exclusive de ces tribunaux spécialisés pour connaître de certaines affaires a été déterminée par la loi du 6 août 2015 en fonction de plusieurs critères alternatifs et concerne pour l'essentiel les procédures collectives concernant un débiteur ou un groupe employant au moins 250 salariés et réalisant un chiffre d'affaires net d'au moins 20 millions d'euros et les procédures collectives concernant un débiteur ou un groupe réalisant un chiffre d'affaires net d'au moins 40 millions d'euros, ainsi que, sur option, les procédures de conciliation concernant les mêmes débiteurs.

On a pu s'étonner de ce que cette liste écarte de grands tribunaux, comme Créteil ou Versailles, dans une logique de maillage territorial retenant des tribunaux plus petits, comme Dijon, Orléans ou Poitiers. Ce choix n'est pas conforme à l'esprit avancé pour justifier la réforme, consistant à confier les plus grosses affaires aux plus gros tribunaux, considérés comme les plus aptes et habitués à traiter de grosses procédures collectives.

Le second volet de la réforme de la justice commerciale figurait dans la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle : modernisation du statut des juges consulaires (formation, déontologie, durée des mandats dans le temps, incompatibilités et discipline) et, à l'initiative du Sénat, extension de la compétence et de la composition des tribunaux de commerce aux artisans.

Par ailleurs, le décret n° 2016-400 du 1<sup>er</sup> avril 2016 relatif aux administrateurs judiciaires et aux mandataires judiciaires est venu préciser, notamment, les conditions dans lesquelles au moins un second administrateur judiciaire et un second mandataire judiciaire dans certaines procédures plus complexes, présentant des conditions d'expérience et de moyens humains et techniques permettant de prendre en charge de telles procédures. Ce niveau plus élevé de compétence et de capacité a été fixé à une durée d'inscription sur la liste de la profession d'au moins dix ans et à un nombre de salariés dans l'étude d'au moins quinze. Ces critères peuvent toutefois sembler quelque peu rudimentaires pour garantir le niveau de compétence exigé par la loi.

S'agissant de la **réforme de la justice prud'homale**, sauf mention particulière (formation initiale, régime disciplinaire, instauration du défenseur syndical et application de la nouvelle procédure aux affaires postérieures à la loi), les dispositions de la loi du 6 août 2015 étaient applicables à compter de la publication de la loi. Il convient toutefois de noter que, à ce jour, l'application informatique utilisée dans les conseils de prud'hommes n'a toujours pas été mise à jour de la réforme de la procédure.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, **la presque totalité des mesures d'application prévues par les dispositions du texte intéressant la commission des lois avaient été prises.**

**Concernant les matières intéressant la commission des lois, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est donc à ce jour applicable quasiment en totalité.**

## **12. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République**

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « Notre », constitue le troisième volet de la réforme territoriale entamée avec la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « Maptam », suivie de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, qui a notamment réduit de 22 à 13 – en comptant la Corse – le nombre des régions métropolitaines.

Lors de la première lecture au Sénat, en décembre 2014 et janvier 2015, le contexte politique qui avait conduit à la présentation du projet de loi, le 18 juin 2014, avait fortement évolué. Texte de clarification, il préparait aussi, lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, la disparition alors programmée des conseils départementaux. Entre-temps, cette ambition avait été abandonnée en raison des difficultés constitutionnelles en résultant mais aussi des nombreuses critiques qu'elle avait soulevées.

### ***12.1. Une évolution marquée de la gestion locale par l'effet de la loi***

La loi du 7 août 2015 s'articule autour de deux axes majeurs.

En premier lieu, elle s'est attachée à clarifier les compétences locales en renforçant le rôle stratégique de la région et en maintenant au département les compétences de proximité.

À cette fin, elle a supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements, laquelle avait été rétablie quelques mois auparavant par la loi « Maptam » après sa suppression par la loi de réforme

---

des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Seules les communes en bénéficient désormais.

Les compétences de la région ont été renforcées, particulièrement en matière économique et d'aides aux entreprises et de transports.

En second lieu, elle a renforcé les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, tant par l'élargissement de leur périmètre que par l'extension de leurs compétences obligatoires : le seuil minimal de constitution des intercommunalités à fiscalité propre a été relevé de 5 000 à 15 000 habitants – toutefois assorti d'un ensemble de dérogations destinées principalement à prendre en compte la diversité du peuplement démographique du territoire national – et de nouvelles compétences communales doivent, de droit, leur être transférées, notamment le tourisme, l'eau et l'assainissement.

La loi du 7 août 2015 comporte en outre un volet destiné à renforcer la transparence financière de la gestion publique locale.

Elle a par ailleurs créé une collectivité unique en Corse, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, par fusion de la région et des deux départements corses, et précisé le statut de la métropole du Grand Paris.

### *12.2. Une mise en œuvre progressive de la loi*

Les différents volets de la réforme ne sont pas encore tous entrés en vigueur.

C'est le cas de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des deux départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse au sein d'une collectivité unique qui sera mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

C'est aussi l'exemple des nouveaux transferts de compétences communales aux intercommunalités à fiscalité propre, en partie effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 2017, mais qui s'échelonnent jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020, pour en faciliter l'exercice par les nouveaux EPCI.

Ces derniers ont été mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2017, à l'issue de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale qui en a réduit le nombre de 40 %, de 2 062 à 1 242, soit 14 métropoles, 12 communautés urbaines, 213 communautés d'agglomération et 1 003 communautés de communes.

#### *12.2.1. Une réforme amendée par le Sénat sur plusieurs points*

Le Sénat est intervenu à trois reprises, depuis la promulgation de la loi « Notre », pour l'assouplir sur certains points et faciliter la mise en œuvre de la réforme.

Sur la proposition de M. Pierre-Yves Collombat, la loi n° 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie a préservé la

capacité juridique des conseils départementaux de contribuer à protéger les massifs boisés contre les incendies.

Deux autres initiatives du Sénat n'ont cependant pas abouti à ce jour, faute d'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale :

- la proposition de loi de M. Jacques Mézard, adoptée par le Sénat le 7 avril 2016, pour ouvrir aux commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) la faculté de différer d'une année, du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la mise en place des fusions complexes de cinquante communes et plus résultant de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale ;

- la proposition de loi de M. Bruno Sido, adoptée par le Sénat le 6 décembre 2016, pour clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaire.

#### *12.2.2. Une mise en œuvre parfois contestée*

L'Assemblée des départements de France (ADF) a contesté l'interprétation faite par le Gouvernement, par voie de circulaires, des compétences exercées désormais par les différents niveaux de collectivités, particulièrement dans le domaine économique, à la suite des réorganisations opérées par la loi « Notre ». L'ADF dénonce notamment la réduction des interventions des départements en matière de développement économique en résultant. Elle a porté ce contentieux devant le juge administratif, puis devant le Conseil constitutionnel qui a jugé conforme à la Constitution la suppression de la clause de compétence générale (cf décision 2016-565 QPC du 16 septembre 2016).

#### *12.2.3. Une application réglementaire respectée sous quelques réserves*

44 dispositions de la loi du 7 août 2015 requéraient un texte réglementaire pour leur application. Au 31 décembre 2016, les décrets requis ont été publiés, à l'exception de trois concernant :

- l'article 21, pour les demandes de transfert de tout aérodrome appartenant à l'État et qui n'est pas nécessaire à l'exercice de ses missions par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ;

- l'article 30, pour les modalités d'élection ou de désignation des membres de la conférence de coordination des collectivités territoriale créée en Corse, que l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse, prise pour l'application de cet article, a transformé en une chambre des territoires ;

- l'article 99, pour la procédure de mise en concurrence en vue de la sélection d'un opérateur de service pour l'exécution d'obligations de service public.

**Cette loi est donc partiellement applicable au 31 décembre 2016.**

**13. 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° 2016-987 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 1955<sup>1</sup>, 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° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence est ici mentionnée par cohérence

---

<sup>1</sup> 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.

mais n'est pas comptabilisée statistiquement dans le bilan quinquennal présenté dans le présent rapport compte tenu de sa récente promulgation.

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 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, 619 entre le 21 juillet et le 31 décembre 2016.

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, 62 le 17 janvier 2017.

Depuis le 21 juillet 2016, 2 436 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 du 3 juin 2016 précitée, 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 (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 (L. 863-2 du code de la sécurité intérieure).

**Les cinq lois relatives à la prorogation de l'état d'urgence sont entièrement applicables.**

#### **14. 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**

Déposé le 3 février 2016 sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi a été définitivement adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, le 25 mai 2016. Le texte n'a pas fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel.

L'essentiel des dispositions de la loi de nature pénale est entré en vigueur le lendemain de la promulgation de la loi. 23 d'entre elles appelaient des mesures réglementaires d'application.

##### ***14.1. 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<sup>1</sup> » 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 procéder à l'utilisation de dispositif technique d'« IMSI-catcher ».

---

<sup>1</sup> 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.

La loi du 3 juin 2016 a autorisé les agents de l'administration pénitentiaire à utiliser ces techniques d'enquête (réquisitions, utilisations de l'IMSI-catcher, accès à distance à des données échangées ou stockées) afin de prévenir les évasions et d'assurer la sécurité et le bon ordre des établissements. Les modalités d'application ont été fixées par un décret en Conseil d'État, non publié à ce jour.

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 du renseignement pénitentiaire et les cellules interrégionale du renseignement pénitentiaire dans ladite communauté.

La loi du 3 juin 2016 a rendu applicable le régime des techniques spéciales d'enquête de 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.

Enfin, elle a donné une base légale à la plate-forme nationale des interceptions judiciaires, 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 ».

#### ***14.2. 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, 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, pour lequel l'enquêteur, et non le procureur de la République, peut déterminer les modalités d'exercice et même s'y opposer.

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 leurs mentions dans les procès-verbaux.

#### ***14.3. 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 pour terrorisme à perpétuité ont été assorties d'une période de sûreté de trente ans ou couvrant la totalité de la perpétuité. 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 de libération conditionnelle pour les personnes condamnées pour une infraction terroriste : 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.

L'article 8 de la loi du 21 juillet 2016 a complété l'encadrement des mesures d'aménagement de peines applicables aux condamnés pour des infractions terroristes : ces derniers ne peuvent plus bénéficier ni d'un régime de semi-liberté, ni d'un placement à l'extérieur, ni d'une mesure de suspension ou de fractionnement de la peine. Ils ne peuvent plus bénéficier des crédits de réduction de peine automatique 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.

#### *14.4. Les dispositions pénales diverses*

L'article 15 de la loi du 3 juin 2016 a assoupli les conditions de recevabilité permettant à une association d'assister les victimes d'infractions terroristes en permettant que les associations agréées, même sans condition d'ancienneté, puissent 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 permis l'application des conditions définies à l'article D.1 du code de procédure pénale : 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 ne 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 2014 a rendu applicable 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 lorsqu'ils sont commis au préjudice d'une personne résidant sur le territoire français.

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.

#### *14.5. Le cadre juridique en matière d'armes*

Les articles 23 à 26 de la loi du 3 juin 2016 renforcent strictement 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 13 janvier 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 est modifiée dans le projet de loi relatif à la sécurité publique.

#### *14.6. 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 compétences 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, 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 mais également 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 l'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 le prélèvement 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.

#### ***14.7. 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 entre 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 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 évènement, exposé par son ampleur à un risque exceptionnel de menace terroriste, n'est pas applicable en raison de l'absence de publication du décret en Conseil d'État fixant la liste des fichiers pouvant faire l'objet d'une consultation et déterminant les catégories de personnes pouvant faire l'objet d'un criblage.

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'explosifs, n'est pas applicable à ce jour en raison de l'absence de publication du décret en Conseil d'État prévu.

L'article 116 relatif à l'utilisation de données biométriques collectées à l'extérieur du territoire français par l'armée n'est pas applicable en l'absence de publication du décret en Conseil d'État fixant la liste des enquêtes qui donnent lieu à cette consultation.

En revanche, l'article 117 relatif aux traitements automatisés de données concernant les militaires est applicable : le 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 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.

#### ***14.8. Les dispositions prises à la suite de questions prioritaires de constitutionnalité***

Le régime des refus de permis de visiter 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 contraires 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. Il convient de noter que 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 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle afin de clarifier l'entrée en vigueur différée du nouveau régime au regard du paragraphe du Conseil constitutionnel reportant 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, afin de prendre en compte la décision n° 215-506 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<sup>er</sup> 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 ».

La loi 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, 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 la 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

#### ***14.9. Les ordonnances prises en application de l'article 118***

L'ordonnance portant réforme du dispositif de gel des avoirs (n° 2016-1575) a été publiée le 24 novembre 2016. L'ordonnance renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (n° 2016-1635) et l'ordonnance relative à la décision pénale européenne en matière pénale (n° 2016-1636) ont été publiées le 1<sup>er</sup> décembre 2016.

**Cette loi est partiellement applicable au 31 décembre 2016.**



---

**ANNEXES**Pages

<b>COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. MARC GUILLAUME, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>367</b>
<b>CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE EN DATE DU 29 FÉVRIER 2008 RELATIVE À L'APPLICATION DES LOIS .....</b>	<b>375</b>



---

## COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. MARC GUILLAUME, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

*Le mardi 24 janvier 2017, M. Claude Bérit-Débat, vice-président du Sénat, Président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études, a procédé à l'audition de M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement (audition à laquelle il avait convié les présidentes et présidents, ou leurs représentants, des sept commissions permanentes ainsi que de la commission des affaires européennes).*

*La réunion est ouverte à 9h30.*

**M. Claude Bérit-Débat, président.** – Je vous remercie, Monsieur le secrétaire général du Gouvernement, de vous prêter à cet exercice un peu particulier consistant à nous présenter le bilan d'application des lois jugées les plus significatives par le Sénat et adoptées durant le quinquennat qui s'achève, soit 46 lois sur lesquelles nous vous avons fait parvenir un questionnaire. Elles vont de la loi « Macron » dont le suivi est assuré par plusieurs commissions, à des lois ne comportant que quelques dispositions sur lesquelles les commissions souhaitent se pencher.

La plus ancienne date de décembre 2012 et la plus récente d'août dernier. Le délai de six mois que s'est fixé le Gouvernement pour appliquer les lois n'est donc, en ce qui concerne ces derniers textes, pas échu à la date du 31 décembre 2016. Vous nous donnerez quelques indications à leur sujet.

Au même titre que le suivi annuel de l'application des lois, celui des lois jugées significatives incombe au premier chef aux commissions permanentes. Chaque commission effectue ainsi, tout au long de la session et session après session, le contrôle de l'application des lois qui la concernent.

Sur la base du court questionnaire que nous avons proposé à vos services, je vous invite à nous faire part des statistiques relatives à ces textes, de leur contexte général sur les 5 dernières années, ainsi que des difficultés ou spécificités soulevées par leur application.

**Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.** – La méthode pour mesurer le taux d'application des lois a été fixée dans le prolongement de la LOLF. Elle est stable depuis 2008, notamment du fait du délai de six mois que nous avons fixé par circulaire cette année-là pour l'adoption des mesures d'application. Les chiffres sont donc parfaitement comparables tout au long du quinquennat, c'est un préalable important.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, sur 2 524 mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois adoptées depuis le début du quinquennat, 2 295 avaient été prises : ce taux semestriel de 91 % est le plus élevé jamais atteint depuis que l'évaluation existe. Ce nombre très élevé de mesures réglementaires tient à la véritable explosion du volume des lois ces dernières années. Il implique que le Conseil d'État traite en permanence quelque 200 décrets. Les administrations ont, par exemple, pris 190 mesures réglementaires d'application au mois de décembre dernier, dont 130 correspondant à des lois de plus de 6 mois, soit, encore, 6 à 8 décisions quotidiennes à prendre pour le Premier ministre.

Ce taux de 91% fait que la question de l'application des lois n'en n'est plus une. J'observe d'ailleurs que la plupart des questions que vous m'avez adressées portent sur d'autres sujets que la stricte application des lois.

Une véritable question est celle du volume pris par les lois sous l'effet des amendements parlementaires. Pour la session 2015-2016, sur les 36 327 amendements déposés à l'Assemblée nationale, 9 230 ont été adoptés, dont 840 venaient du Gouvernement ; sur les 14 509 amendements déposés au Sénat, 5 076 ont été adoptés, dont 468 venaient du Gouvernement. En tout, 10 % des amendements adoptés sont d'origine gouvernementale. Si le volume des lois augmente, il faut noter que l'examen parlementaire multiplie leur volume par 3 ou 4. Voyez, par exemple, la loi santé, la loi sur la transition énergétique, la loi pour la croissance et l'activité qui en sont une illustration. Les textes adoptés diffèrent pour beaucoup de leur rédaction initiale et c'est principalement à l'initiative parlementaire qu'on le doit.

Une fois les textes adoptés, le Gouvernement a l'obligation de prendre les décrets d'application, le Secrétariat général du Gouvernement y veille tout particulièrement, et il ne fait aucune distinction selon l'origine de la loi qui nécessite des mesures réglementaires d'application. Notre action est la même selon que la loi est issue d'une initiative parlementaire ou gouvernementale et le taux d'application est le même pour les propositions et pour les projets de loi. Nous sommes condamnés par le juge administratif si nous n'agissons pas.

J'avoue, ensuite, ne pas bien comprendre vos questions sur les textes adoptés il y a moins de six mois, donc avant l'expiration du délai convenu pour l'adoption des mesures réglementaires. Les mesures d'application, par exemple les décrets, ne se prennent pas en quelques semaines. Les lois votées étant souvent très différentes des projets initiaux, dans des proportions jamais atteintes sous la V<sup>ème</sup> République, l'administration ne peut en préparer en amont les mesures réglementaires. En moyenne, le Conseil d'État n'examine désormais que 20 % des dispositions de loi.

Une fois la loi adoptée, nous procédons en trois étapes : un premier travail interministériel dans lequel chaque administration apporte les éléments de son ressort et dans lequel nous répartissons les articles aux directions d'administration concernées ; une phase de consultation, qui répond aux obligations légales et réglementaires – même si le Gouvernement n'a pas à suivre, dans la plupart des cas, les avis qu'il demande –, sachant que nous avons réduit de 700 à 450 le nombre de commissions consultatives, mais que le délai moyen de certaines d'entre elles est difficilement compressible, deux mois par exemple pour la Cnil ; enfin, l'étape de la rédaction elle-même, où nous nous mobilisons le mieux possible – le Conseil d'État a ainsi doublé ses séances en fin d'année, en particulier pour faire adopter une vingtaine d'ordonnances qui arrivaient à leur date butoir.

Le secrétariat général du Gouvernement tient un tableau de bord pour chaque loi, direction par direction, nous veillons à cadencer les travaux des organismes à consulter et nous nous concertons avec le Conseil d'État pour dégager les priorités. Ce sont ces méthodes renouvelées qui nous font atteindre ce taux inédit de 91% et obtenir aussi de très bons résultats pour des lois de moins de six mois : sur les 130 mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi « Travail », 98 étaient déjà prises au 31 décembre 2016.

S'agissant des rapports au Parlement, 22 ont été engagés sur les 35 demandés, soient les deux tiers, un taux en progrès – reste, cependant, des questions sur le délai de six mois souvent trop court.

S'agissant du stock des textes plus anciens, seulement 7 mesures restent à prendre pour des textes de 2013, en raison de difficultés que nos concertations n'ont pas permis de lever. Nous allons poursuivre le travail d'adoption dans les semaines et mois à venir, pour parvenir au meilleur résultat, y compris pour les textes adoptés récemment dont la loi dite « Sapin 2 », la loi Montagne et la loi de finance et loi de finance rectificative.

**M. Claude Bérit-Débat, président.** – Merci pour cette présentation, Monsieur le secrétaire général. Ce taux de 91 % est assurément bon. Le volume des lois augmente, nous l'avons remarqué nous aussi, certains le déplorent. Le Gouvernement ne représenterait que

---

10 % des amendements adoptés ? Ce sont les chiffres, mais il faut compter les amendements importants que le Gouvernement dépose à la dernière heure et que les commissions ne peuvent examiner faute de temps : c'est un problème en soi.

Nos questions sur les lois adoptées il y a moins de six mois ne doivent pas vous heurter : il s'agit d'une simple curiosité sur des textes qui nous paraissent particulièrement importants. Mais cela ne vaut certainement pas remise en cause de notre baromètre commun, qui fonctionne bien. Nous aurons l'occasion de nous repencher sur ces textes dans les mois à venir.

Les mesures réglementaires des lois adoptées en procédure accélérée ne semblent pas prises plus rapidement que celles des autres lois. Est-ce lié au fonctionnement de la loi ?

Quant aux rapports que nous demandons au Gouvernement, il faut bien reconnaître qu'il y a des redondances, mais aussi que les chances d'aboutir tiennent à l'accord passé entre le groupe politique demandeur et le Gouvernement. Cependant, ces restrictions de principe font que nous nous restreignons de nous-mêmes à demander des rapports d'information, c'est dommage.

**Mme Michèle André, présidente de la commission des finances.** – Comment parvenez-vous à hiérarchiser les urgences, vu tous ces délais de consultation ? Est-ce un processus linéaire ? Le Gouvernement réserve-t-il un traitement particulier aux sujets signalés par les parlementaires ?

Je constate dans mes fonctions aussi, ayant à décider de l'irrecevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution, que les amendements sont trop nombreux, je le dis sans contester nullement le droit d'amendement des parlementaires. Cela dit, c'est une antienne que l'on répète depuis bien longtemps : je me souviens du président Jacques Chirac nous appelant lors de ses vœux, en 2005, à calmer les ardeurs rédactionnelles du Parlement...

Enfin, combien êtes-vous, au Secrétariat général du gouvernement, pour accomplir tout votre travail ?

**M. Marc Guillaume.** – Sur les 205 lois adoptées depuis le début du quinquennat, 128 appellent des mesures d'application, dont 81 ont été adoptées en procédure accélérée et 47 sans cette procédure ; 89% des premières sont intégralement appliquées, 93% des secondes, les taux sont très proches.

Comment hiérarchisons-nous les urgences ? En fait, tous les textes sont urgents, mais certains sont très, ou très très urgents... Pour chaque loi, nous dressons un tableau des mesures réglementaires à prendre au fil de la loi et nous répartissons le travail, entre directions, dès l'adoption, avant la décision du Conseil constitutionnel quand il est saisi, et parfois avant la promulgation, quand une commission mixte paritaire (CMP) est parvenue à élaborer un texte par exemple. Le tableau, pour chaque loi, précise les consultations à réaliser et nous en prévenons les organismes le plus en amont possible, pour qu'ils anticipent leur charge de travail – la loi pour une République numérique, par exemple, a nécessité un fort travail de la Cnil, nous l'en avons prévenue en avance.

Le Secrétariat général du Gouvernement est une petite maison, elle compte 8 chargés de mission, avec chacun un adjoint, les effectifs sont stables depuis longtemps ; Matignon fonctionnant comme un sablier, il faut que les effectifs du Secrétariat demeurent restreint, ou bien nous risquerions de bloquer le processus.

L'intervention de parlementaires pour signaler des mesures réglementaires à prendre change-t-elle le degré d'urgence dans notre tableau d'adoption ? Je dois bien l'admettre, sans vous inviter pour autant à signaler toutes les mesures ! Même chose pour les mesures pour lesquelles une priorité politique est énoncée, par exemple pour la loi « Travail ». Cela explique le nombre important de décrets d'application déjà pris pour ce texte.

Enfin, j'ai mentionné l'importance des amendements non pas pour porter un jugement sur le pouvoir d'amendement, ce qui me ferait sortir de mon rôle, mais pour souligner le lien avec les délais d'adoption des mesures réglementaires d'application : le Gouvernement n'ayant pas connaissance des dispositions législatives nouvelles adoptées par amendement d'origine parlementaire, il ne saurait en préparer les mesures réglementaires au préalable.

**M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable.** – Je suis étonné, Monsieur le secrétaire général, de vous entendre dire que la question de l'application des lois n'en est plus une. Le taux d'application est certes élevé, mais dans les 9% de mesures restant à prendre, certaines sont très importantes. Un seul exemple : la loi dite « Pintat » du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique a institué un Fonds d'aménagement numérique du territoire ; le décret d'application n'est jamais sorti et, pire, le Gouvernement lui a substitué le Fonds national pour la société numérique (FSN), très loin de l'objectif du législateur.

Il ne faut pas s'en tenir, ensuite, à la seule dimension quantitative de la question, mais examiner son aspect qualitatif : veillez-vous toujours à ce que les mesures d'application soient conformes au souhait du législateur ? Nous avons parfois l'impression qu'elles en sont éloignées : voyez le décret sur la « règle d'or » en matière ferroviaire, qui crée un dispositif plus restreint que nous l'avions souhaité ! Bien d'autres mesures techniques confirment ce décalage. Le pouvoir réglementaire impose des contraintes réglementaires plus fortes que nous les avons voulues, par exemple en matière d'interdiction d'usage des sacs plastiques, – j'ai adressé une question au Gouvernement sur le sujet. Vous paraissez vous féliciter que le Gouvernement n'ait pas à suivre tous les avis des organismes qu'il consulte, mais regardez-vous les choses sur le plan qualitatif ?

Je regrette, ensuite, que les réticences du Gouvernement envers les rapports d'information que nous lui demandons, nous conduisent à nous autocensurer, presque de manière excessive. Vous vous félicitez d'un taux de deux tiers, nous sommes tout de même loin du compte.

Vous nous dites que le Gouvernement ne fait pas de différence dans l'application des lois, selon qu'elles soient d'origine parlementaire ou gouvernementale, heureusement !

J'ai perçu, enfin, une pointe de reproche dans le constat que nous produirions trop d'amendements, mais c'est bien la liberté, le droit du Parlement, que d'amender les textes qu'il adopte ! Sans compter que nombre d'amendements nous viennent du Gouvernement, à la dernière minute...

**M. Marc Guillaume.** – Lorsque j'ai dit que la question était derrière nous, je parlais de la masse : sur 2 524 mesures réglementaires d'application, nous en avons pris 2295. Il nous en reste donc 229 à prendre, sachant que ces mesures sont aussi importantes que les précédentes.

Le Gouvernement soumet les décrets au Conseil d'État, qui en vérifie la conformité à la loi. Il est hors de question que ces décrets soient illégaux : le Secrétaire général du Gouvernement doit y veiller. En revanche, quand une loi est votée, il existe toujours une marge de manœuvre. Les décrets sont-ils conformes à la volonté du législateur ? Ils doivent toujours être conformes au texte voté par celui-ci, sous peine de susciter des contentieux arbitrés par le juge, qui indique alors si nous nous sommes trompés. Dernièrement, un décret d'application de la loi pour la croissance et l'activité, qui mettait en cause le mode de sélection des candidats pour les offices notariaux choisi par le Gouvernement, a été contesté. Or le juge ne l'a pas censuré.

Quant aux avis sur les mesures réglementaires, le Gouvernement en tient évidemment compte. Mais, sauf exceptions, ces avis ne sont pas conformes. Il est donc

---

normal que le Gouvernement en fasse son miel et n'en retienne qu'une partie. Le pouvoir réglementaire est confié au Premier ministre par la Constitution, il l'exerce en s'appuyant sur les avis des uns et des autres. L'administration, dans son devoir de loyauté au pouvoir politique, ne doit pas distinguer entre les projets et les propositions de loi, elle est également tenue de respecter les lois et règlements. Le Conseil d'État, en donnant son avis, est là pour l'y aider.

Je n'ai pas ici le nombre de mesures réglementaires annulées par le juge administratif ces dernières années, mais ces annulations sont très peu nombreuses, de l'ordre d'une dizaine chaque année.

**Mme Catherine Troendlé, vice-présidente de la commission des lois.** – Je vous prie d'excuser M. Philippe Bas, qui préside en ce moment même une réunion de la commission des lois. La semaine dernière en commission, il a souligné l'accroissement du volume des lois, phénomène très net en cette fin de législature ; le nombre d'articles de certains textes a triplé ou quadruplé dans la navette – la loi « Macron » est passée de 106 à 308 articles, et la loi portant nouvelle organisation du territoire de la République (loi NOTRe), de 37 à 136 articles. Cette inflation nuit à la qualité et à la bonne application des lois, le Gouvernement et le Parlement en partagent la responsabilité – et nombre d'amendements déposés par le Gouvernement ont inséré des articles additionnels importants.

La commission des lois s'est félicitée que la quasi-totalité des mesures d'application des lois entrant dans le champ de ce suivi quinquennal ait été publiées. Manquent encore des mesures ponctuelles d'application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 – vous me répondez peut-être que la loi NOTRe a beaucoup amendé ce texte –, et de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Quelles sont les raisons de ce retard ?

La commission a constaté que si la plupart des mesures d'application respectaient la volonté du Parlement, certaines en étaient contraires. Vous soulignez le faible nombre de contentieux, mais nous nous situons sur le plan de l'efficacité, de l'esprit de la loi, pas de la légalité *stricto sensu*.

Le président Philippe Bas a cité les difficultés d'application des textes réglementaires relatifs à la création des nouveaux offices notariaux : 1 002 offices supplémentaires doivent être créés ; environ 28 000 candidatures ont été recueillies. La procédure de tirage au sort qui a été mise en place par le Gouvernement a provoqué un grand désordre et une certaine incompréhension, en permettant aux sociétés existantes de présenter leur candidature, et ce au détriment de la promesse de renouvellement et d'accès des jeunes à la profession de notaire.

Le Gouvernement envisage-t-il de revenir sur ces mesures ?

**M. Marc Guillaume.** – La loi MAPTAM est appliquée à 100 %, puisque la totalité des mesures ont été prises, soit 27 au total.

**Mme Catherine Troendlé, vice-présidente de la commission des lois.** – C'est une très bonne nouvelle !

**M. Marc Guillaume.** – En tant que juriste, je m'interroge sur la distinction que vous faites entre la légalité et l'efficacité. Le premier critère auquel je dois veiller, c'est la conformité à la loi de la totalité des mesures réglementaires. Or, pour reprendre votre exemple, le juge administratif a décidé que le tirage au sort n'était pas contraire à la loi. Le Gouvernement envisage-t-il de le modifier ? Je ne le sais pas, mais je crois savoir qu'on le lui demande, si j'en crois les propos de M. le président de la commission des lois – et je veux bien m'en faire à nouveau l'un des *missi dominici* en me tournant vers le garde des sceaux et le ministre de l'économie et des finances.

La fonction publique française, les directions d'administration centrale avec lesquelles j'ai l'honneur de travailler, sont avant tout à la recherche d'une efficacité administrative conforme aux lois et aux règlements. C'est ce qui fait la spécificité d'un État républicain comme la France. Il est inimaginable que nous puissions travailler, en liaison avec le Conseil d'État, à préparer des mesures réglementaires qui ne remplissent pas cet objectif. Cela serait contraire à notre éthique.

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les principes fondamentaux et signifie, *a contrario*, qu'elle n'en fixe pas tous les détails. Sinon, le Parlement devrait adopter des dispositions plus précises. Sous la V<sup>e</sup> République, il est normal qu'une disposition législative laisse des marges de manœuvre au pouvoir réglementaire confié au Premier ministre, et ce quel que soit le gouvernement en place. Qu'un dialogue s'instaure pour savoir si l'efficacité et l'esprit de la loi sont respectés en même temps que la légalité du texte, je le conçois très bien. Mais il est inévitable, et même souhaitable, que la loi fasse l'objet d'un certain nombre de mesures réglementaires d'application.

**Mme Élisabeth Doineau, secrétaire de la commission des affaires sociales.** – Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser Alain Milon, retenu par d'autres engagements.

Je m'associe à mes collègues pour souligner l'importance de ce moment, pour nous législateur, mais encore plus pour nos concitoyens, qui nous reprochent souvent de voter trop de lois, qui ne sont pas toujours applicables, faute de décrets. Ce bilan nous est donc utile pour communiquer sur le processus, et je me félicite que les choses se déroulent de mieux en mieux.

Le président de la commission des affaires sociales a fait sa communication mercredi dernier, laquelle a donné lieu à quelques échanges. La totalité des lois adoptées entre 2012 et 2015 ont leurs mesures réglementaires, c'est satisfaisant.

Reste la loi de modernisation de notre système de santé : un an après sa promulgation, une soixantaine de mesures d'application restent encore à prendre, soit un tiers. La loi compte 227 articles, contre une cinquantaine initialement ; bien des mesures nouvelles ont paru superfétatoires à la commission des affaires sociales, ou difficiles à mettre en œuvre concrètement. Cette position était d'ailleurs partagée par les rapporteurs du Sénat, mais nos préconisations n'ont pas été suivies d'effet. Par exemple, sur les 50 rapports demandés, il n'en est resté que 12, dont aucun n'a été mis en œuvre ! Parmi les mesures d'application manquante, je pense à l'obligation pour les industriels du tabac d'élaborer un rapport détaillant l'ensemble des dépenses liées à des activités d'influence ou de représentation d'intérêts, à l'interdiction des fontaines de boissons sucrées dans certains lieux ouverts au public, ou encore à l'interdiction de jouets comportant du bisphénol A au-delà d'une certaine concentration. Je pense également aux mesures proposées pour le mannequinat – cette loi est restée au vestiaire, ironisent certains... Nous l'avons dit lors de l'examen de ce texte, de telles mesures seraient intéressantes, mais elles sont souvent inapplicables, superfétatoires ou compliquées à mettre en œuvre.

Quelles sont les principales difficultés pour la pleine application de la loi de modernisation de notre système de santé ? Que peut-on espérer pour les décrets qui n'ont pas encore été pris à la fin de ce quinquennat ?

**M. Marc Guillaume.** – Le texte du 26 janvier 2016 est l'un de ceux qui nécessitent le plus de mesures d'application. La réponse à votre question se situe donc dans la masse des mesures à prendre : sur 153 au total, nous en avons déjà pris 100 au 31 décembre dernier ; il nous en reste 53, dont une demi-douzaine font l'objet d'une notification à la Commission européenne, une dizaine sont soumis au Conseil d'État et une dizaine de décrets simples vont être pris très prochainement.

Les directions d'administration centrale ont dû rédiger une vingtaine d'ordonnances à prendre avant le 26 janvier 2017, nous y avons passé la fin du mois de

---

décembre et tout le mois de janvier, les services ne peuvent écrire en même temps les ordonnances et les décrets d'application : le problème est d'abord quantitatif. Nous allons finir ce travail, pour que toutes les mesures d'application soient prises.

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** - J'observe tout d'abord qu'il existe un décalage, depuis toujours - ma remarque n'est pas adressée aux dirigeants actuels -, entre les dires des membres du Gouvernement sur le suivi de l'application des lois et la réalité figurant au *Journal officiel*. C'est le cas pour la loi de transition énergétique. Comment expliquez-vous ce décalage, monsieur le secrétaire général ? L'explication tient sans doute aux signatures successives de différents ministres et au circuit administratif. Quoi qu'il en soit, nous ne sommes jamais d'accord sur le bilan qui est établi.

**M. Marc Guillaume.** - Nous sommes d'accord sur tous les décomptes que je vous transmets. Seule l'appréciation qualitative de la situation est discutable. 91 % des textes réglementaires d'application des lois du présent quinquennat ont été signés, publiés et appliqués, soit 2 295 au total. Il en reste 229 ; c'est encore trop, mais nous n'avions jamais fait aussi bien par le passé. L'objectif est évidemment de prendre toutes les mesures nécessaires, mais vous aurez compris les difficultés pratiques que soulève l'application de certains textes, dont la loi de modernisation de notre système de santé, qui comprend 227 articles, nécessite 153 mesures réglementaires d'application et a donné lieu à neuf habilitations en la matière. Ce travail absolument considérable passe ensuite devant la seule section sociale du Conseil d'État, qui a doublé ou triplé toutes ses séances au mois de décembre pour que soient prises la vingtaine d'ordonnances précitées.

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** - Lors d'une réunion que présidera M. Claude Bérit-Débat au mois de février, nous aurons l'occasion de faire le point, car j'y insiste, un décalage persiste sur certains textes entre les déclarations et la réalité.

Vous rappelez Monsieur le secrétaire général, que la loi fixe les principes. C'était vrai il y a trente ou quarante ans, mais le législateur va beaucoup plus loin dans le détail aujourd'hui. La raison ? C'est que, sur un certain nombre de sujets, nous nous apercevons que l'administration en revient à sa vision des choses, non par les décrets ou les arrêtés, mais par les circulaires.

Deux exemples qui touchent à l'urbanisme, sujet très sensible pour nos territoires.

Une circulaire de la loi relative à la solidarité et au renouvellement (SRU), premier exemple, a contredit frontalement le texte voté sur la constructibilité en milieu rural, pour la simple et bonne raison qu'elle se référait non pas au texte que nous avons voté, mais au projet de loi initial - que nous avons modifié en profondeur, comme c'est le droit du Parlement. Arrivant à Matignon en 2002, Jean-Pierre Raffarin nous avait demandé - j'étais député - de lui proposer des textes susceptibles d'être adoptés rapidement. Je lui avais alors proposé de réécrire cette circulaire complètement décalée, ce que nous avons fait dans une proposition de loi, adoptée ultérieurement.

Le second exemple concerne l'urbanisme commercial et l'application de la loi de modernisation de l'économie. Une circulaire d'un directeur de l'administration centrale chargée du commerce, 17 août 2010, a autorisé les grandes surfaces à s'agrandir de 1 000 mètres carrés sans la moindre autorisation, contre la volonté explicite du législateur ; au total, cette autorisation a entraîné l'ouverture de 500 000 mètres carrés commerciaux. Notre commission des affaires économiques a réagi très rapidement et procédé à diverses convocations. Le directeur a échappé aux poursuites pénales, mais il avait quitté ses fonctions à la fin de l'année 2010. Cette affaire ne change rien au respect que je porte à l'administration de façon générale, mais elle montre bien que des difficultés peuvent se produire.

Au sein des territoires, on ne lit pas la loi ni les décrets, ni les arrêtés, mais les circulaires d'application. En ma qualité de membre de la commission pour le contrôle de l'application des lois au cours des années 2011 à 2014, je n'ai cessé de dénoncer notre manque de vigilance à ce sujet. C'est pourquoi, si vous n'êtes pas visé à titre personnel, monsieur le secrétaire général, nous continuerons d'exercer une attention particulière sur ces questions.

**M. Claude Bérit-Débat, président.** - Nous avons évoqué beaucoup plus récemment ce problème des circulaires au travers d'exemples significatifs.

**M. Marc Guillaume.** - Depuis une circulaire que le Premier ministre a prise le 25 février 2011, suite aux reproches que vous aviez adressés au Gouvernement, les directeurs d'administration n'ont plus le droit de prendre des circulaires d'orientation pour l'application des lois et des décrets. Seuls les ministres détiennent ce droit.

Ensuite, j'ai consulté le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) sur les exemples que vous citez et dont vous m'avez déjà fait part. Il m'a assuré qu'un effort considérable a été consenti afin que l'on ne retombe pas dans de tels travers.

Enfin, le contexte change, nous vivons désormais dans une société judiciarisée, 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 *Jamart* consacrant 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.

À l'instar de l'évolution du travail législatif, l'élaboration des décrets n'est pas plus simple aujourd'hui qu'hier, du fait de la complexification de l'ordonnancement juridique et du travail de concertation nécessaire. Mais l'administration française est entièrement mobilisée pour appliquer au mieux les lois et les règlements dans le cadre de l'État de droit. Même si des améliorations sont encore possibles, le taux d'application des lois est désormais de 91 %.

**M. Claude Bérit-Débat, président.** - Merci pour toutes ces réponses. Nous pouvons en retenir ce taux de 91 %, satisfaisant, mais aussi le fait que le Gouvernement n'est à l'initiative que de 10 % des amendements adoptés - c'est sans compter, cependant, les amendements suggérés à des parlementaires...

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** - Je pourrais vous citer des exemples de ce matin !

**M. Claude Bérit-Débat, président.** - La responsabilité est effectivement partagée.

Mes chers collègues, cette séance est la dernière que je préside, après ces trois années d'un exercice à première vue peu significatif et en définitive très utile et enrichissant. Nous pouvons ainsi défendre sur le terrain les lois qui sont votées, et, en dépit de certaines lois circonstanciées telles que la loi de modernisation de notre système de santé qui constituent des contre-exemples, afficher un taux d'application des lois de 91 % nous permet de tordre le cou à un certain nombre d'idées reçues qui sont véhiculées par des populistes.

Monsieur le secrétaire général du Gouvernement, je vous remercie infiniment de vous être prêté à cet exercice avec votre talent habituel.

*La réunion est close à 10 h 45.*

---

## **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